



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ “จริยธรรมในวิชาชีพข้าราชการ”

(Ethics of the Government Officials’ Profession)

โดย รศ.ดร.ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด และคณะ

30 กันยายน 2556

สัญญาเลขที่ RDG54H0003

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ “จริยธรรมในวิชาชีพข้าราชการ”

คณะผู้วิจัย

สังกัด

- | | |
|-----------------------------------|-----------------------------|
| 1. รศ.ดร.ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด | มหาวิทยาลัยมหิดล |
| 2. ผศ.ดร.นิตยา สำเร็จผล | มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล |
| 3. นางพรทิพย์ ครุฑคำ | มหาวิทยาลัยมหิดล |

ชุดโครงการ “จริยธรรมในวิชาชีพข้าราชการ”

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว.ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

รายงานโครงการวิจัย เรื่อง “จริยธรรมในวิชาชีพ”

ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด.

จริยธรรมในวิชาชีพข้าราชการ.— นครปฐม : คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, 2556.
160 หน้า. -- (จริยธรรมในวิชาชีพ).

1. จริยธรรม. 2. จรรยาบรรณ. I. นิตยา สำเร็จผล, ผู้แต่งร่วม. II. ชื่อเรื่อง.

174

ISBN 978-616-279-311-0

ผู้ผลิต คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล
25/25 ถนนพุทธมณฑลสาย 4 ตำบลศาลายา อำเภอพุทธมณฑล
จังหวัดนครปฐม 73170

ปีที่พิมพ์ พ.ศ. 2556 ครั้งที่ 1

จำนวนพิมพ์ 100 เล่ม

คำนำจากหัวหน้าโครงการวิจัย

“จริยธรรมในวิชาชีพ”

สังคมไทยในอดีตเป็นสังคมปิด การประกอบอาชีพในอดีตจึงเป็นการให้บริการแก่บุคคลในกลุ่มที่มีความคุ้นเคยกันดี มีวิถีการดำเนินชีวิต วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี และอุดมคติคล้ายคลึงกัน และด้วยเหตุที่รู้จักกันดีนี้เอง จึงมีความซื่อสัตย์ต่อกัน มีความเกรงใจและมีความเคารพซึ่งกันและกัน ดังเช่นในอดีตแพทย์ผู้รักษาโรคไปที่บ้านคนไข้ เพื่อดูแลรักษาคอนไขในชุมชนที่ตนอาศัยอยู่ มีความรู้จักมักคุ้นกันเป็นอย่างดี จึงทำให้การประกอบอาชีพของแพทย์ดำเนินไปด้วยความรู้สึกเป็นมิตรไมตรี มีความเคารพซึ่งกันและกัน นับว่าเป็นมาตรการที่สามารถใช้ควบคุมการประกอบอาชีพและควบคุมสังคมได้เป็นอย่างดี

อย่างไรก็ตาม ในสมัยปัจจุบันสังคมไทยเป็นสังคมโลกาภิวัตน์ ผู้คนประกอบอาชีพต่างๆ อย่างกว้างขวางและหลากหลาย อาชีพส่วนใหญ่กลายเป็นวิชาชีพ ผู้ประกอบวิชาชีพต้องเข้ารับการศึกษาอบรมในสถาบันต่างๆ จึงจะสามารถประกอบวิชาชีพนั้นๆ ได้ และมักมีใบปริญญารับรองว่า ได้ผ่านการศึกษาอบรมที่จะสำเร็จการศึกษาออกไปประกอบวิชาชีพได้ในอนาคต ผู้ประกอบวิชาชีพ หรือที่เรียกในภาษาอังกฤษว่า professional จะต้องประกอบวิชาชีพอย่างเต็มเวลา และอุทิศตนเองให้แก่วิชาชีพนั้นๆ โดยเต็มที่ (Silcock, ed, 1972: 13) นอกจากนี้ ผู้ประกอบวิชาชีพมีกลุ่มผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกัน (peers) อีกมากมาย จนกระทั่งมีการจัดตั้งสมาคมวิชาชีพขึ้น และที่สำคัญที่สุด ผู้ประกอบวิชาชีพทุกคนจะต้องคำนึงถึงจริยธรรมในวิชาชีพของตน จะประกอบวิชาชีพของตนโดยคำนึงถึงแต่ประโยชน์ของตนเอง ก่อนประโยชน์ของผู้รับบริการในวิชาชีพของตนมิได้ หากแต่จะต้องแสวงหาหนทางที่จะพัฒนาวิชาชีพของตนให้เจริญก้าวหน้ารุ่งเรืองยิ่งขึ้นไป เพื่อเกียรติและศักดิ์ศรีแห่งวิชาชีพนั้นๆ

คำว่า “จริยธรรม” แปลมาจากภาษาอังกฤษว่า ethics หรือ ethical rules หรือ ethical principles มาจากคำภาษากรีกว่า ethos ซึ่งแปลว่าอุปนิสัย ธรรมเนียมที่ปฏิบัติกันมาช้านาน พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 ได้ให้ความหมายของคำว่า “จริยธรรม” ไว้ว่า จริยธรรม หรือ จรรยาบรรณ หมายถึง ประมวลความประพฤติที่ผู้ประกอบอาชีพการงานแต่ละอย่างกำหนดขึ้นเพื่อรักษา ส่งเสริมเกียรติคุณ ชื่อเสียง และฐานะของสมาชิก อาจเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรไว้หรือไม่ก็ได้ (พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน, 2542: 289)

พระพรหมคุณาภรณ์ (ประยุทธ ปยุตโต) ได้อธิบายความหมายของคำว่า “จริยธรรม” ไว้ว่า จริยธรรม มาจากคำว่า “พรหมจรรย์” หมายถึง ความประพฤติอันประเสริฐ หรือประพฤ

บริสุทธิ์อย่างพรหม การดำเนินชีวิตอันประเสริฐ การครองชีพอย่างประเสริฐ หรือความเป็นอยู่อย่างประเสริฐ ซึ่งในพุทธศาสนาหมายถึง มรรค คือ วิธีการปฏิบัติสายกลาง ประกอบด้วยองค์ประกอบ 8 ประการ บางครั้งเรียกว่า “ไตรสิกขา” คือ การศึกษา 3 ประการอันได้แก่ ศีล สมาธิ ปัญญา ดังนั้น จริยธรรมหรือ พรหมจรรย์ มรรค และไตรสิกขา ทั้งหมดนี้เป็นทางปฏิบัติเพื่อนำมนุษย์ไปสู่จุดหมายในชีวิต (พระพรหมคุณาภรณ์, 2544: 533-534)

พระราชชัยกวี (ภิกขุพุทธทาส อินทปัญโญ) กล่าวว่า “จริยธรรม” แปลว่า เป็นสิ่งที่พึงปฏิบัติ จะต้องประพฤติ ส่วน “ศีลธรรม” นั้น หมายถึง สิ่งที่กำลังประพฤติอยู่ หรือ ประพฤติแล้ว จริยธรรม หรือ ethics อยู่ในรูปของปรัชญาคือ เป็นสิ่งที่ต้องคิดต้องนึก ส่วนเรื่องศีลธรรม หรือ morality นี้ต้องทำอยู่จริงๆ เพราะเป็นปัญหาเฉพาะหน้า (พระราชชัยกวี, 2511: 4-5)

ในซีกโลกตะวันตกนั้น โซเครตีส (Socrates, 470-399 ก่อน ค.ศ.) นักปรัชญากรีกโบราณผู้มีชื่อเสียงเป็นคนแรกที่เริ่มวิเคราะห์ความหมายของคุณค่าทางจริยธรรม โดยการสนทนา (dialogue) กับบรรดาลูกศิษย์ของเขาเกี่ยวกับปัญหาเรื่องความดี ความยุติธรรม ความกล้าหาญ อย่างไรก็ตาม โซเครตีสมิได้ให้คำตอบที่แน่นอนเกี่ยวกับความหมายของคุณค่าทางจริยธรรมเหล่านั้น แต่ก็ได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ว่า ถ้ามนุษย์ปราศจาก ค่าทางจริยธรรม การกระทำและความประพฤติของมนุษย์ก็จะเป็นสิ่งที่ไม่ชอบ และในเรื่องของจริยธรรมนี้สิ่งที่ขาดเสียมิได้ก็คือ การรู้จักไตร่ตรองทางปัญญา (W. Earle, 1992: 3-9) ทั้งนี้เพราะมนุษย์มีปัญญาจึงควรที่จะรู้จักไตร่ตรองด้วยปัญญา จึงจะทำให้มนุษย์สามารถเข้าถึงหลักการทางจริยธรรมที่เป็นหลักสากลสำหรับมนุษย์ได้

เพลโต (Plato, 427-347 ก่อน ค.ศ.) ซึ่งเป็นศิษย์ของโซเครตีส กล่าวถึงเรื่องคุณธรรมไว้ว่า บุคคลที่เป็นผู้มีคุณธรรมย่อมกระทำกิจกรรมต่างๆ ด้วยเหตุผลเสมอ ปัญญาจึงเป็นคุณธรรมที่เป็นรากฐานของคุณธรรมทั้งหมด¹ ฉะนั้นมนุษย์ผู้มีปัญญาจึงเป็นมนุษย์ผู้มีคุณธรรม เพลโตมีความเห็นสอดคล้องกับโซเครตีสในเรื่องจริยธรรมว่า ปัญญา คือคุณลักษณะพิเศษของมนุษย์ และปัญญานี้เองที่สามารถพามนุษย์ไปสู่ความเป็นจริงที่แท้ได้ (W. Earle 1992: 187-190)

มงเตสกีเยอ (Montesquieu, 1689-1755 ก่อน ค.ศ.) นักปรัชญาการเมืองชาวอิตาลีเป็นผู้มีชื่อเสียงได้กล่าวว่า จริยธรรมเป็นอุดมการณ์หรือมาตรฐาน ความประพฤติของมนุษย์ที่เป็นจุดมุ่งหมายเพื่อความดีสูงสุด เพื่อต่อสู้หรือขัดแย้งกับสิ่งที่เรียกว่า เป็นความผิดความเลว ความชั่วร้าย หรือความโง่เขลา (วิภาวรรณ ตูยานนท์, 2428: 7) ด้วยเหตุนี้ ผู้ประกอบวิชาชีพทุกวิชาชีพจึงจำเป็นที่จะต้องมีจริยธรรมในการประกอบกิจการงานทุกอย่าง

Cambridge Advanced Learner's Dictionary ให้ความหมายของคำว่า “จริยธรรม” ไว้ว่า จริยธรรมคือ ระบบความเชื่อซึ่งเป็นที่ยอมรับกันในกลุ่มชน ซึ่งควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์

¹ คุณธรรม (virtue) หมายถึง คุณงามความดี หรือหมายถึง ความเคยชินในการประพฤติดี (ธีรติ บุญเชื้อ, 2534: 79)

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระบบซึ่งมีศีลธรรมเป็นพื้นฐาน (Cambridge Advanced Learner's Dictionary, 2008: 478)

ดังนั้นหากจะกล่าวโดยสรุป นักปราชญ์ทั้งตะวันออกและตะวันตกลงความเห็นคล้ายๆ กันว่าจริยธรรมคือ หลักการที่มนุษย์ในสังคมควรยึดถือปฏิบัติ เพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างเป็นสุขในสังคมนั้นเอง และในการทำงาน หรือการประกอบวิชาชีพของมนุษย์ มนุษย์จำเป็นอย่างยิ่งจะต้องคำนึงถึงจริยธรรมในการทำงานหรือการประกอบอาชีพ เพราะในการประกอบวิชาชีพส่วนใหญ่ เป็นการให้บริการแก่สังคมจำเป็นต้องมีผู้รับบริการ ผู้ประกอบวิชาชีพ หรือผู้ให้บริการซึ่งจะต้องเป็นผู้มีจริยธรรมสูง ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้รับบริการและสังคมโดยรวม ตลอดจนสนองตอบความต้องการของสังคมอย่างมีประสิทธิภาพโดยคำนึงถึงเกียรติและศักดิ์ศรีแห่งวิชาชีพของตนเป็นสำคัญ

ด้วยเหตุนี้ ผู้ประกอบวิชาชีพจึงมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ประกอบวิชาชีพไว้อย่างชัดเจน โดยส่วนใหญ่แล้วจะกำหนดว่าต้องสำเร็จการศึกษาในสาขาวิชานั้นๆ และได้รับปริญญาหรือประกาศนียบัตรเป็นหลักฐาน กำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพนั้นๆ ตลอดจนจัดตั้งองค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ ซึ่งตามกฎหมายไทยมีอยู่ 2 ลักษณะได้แก่การจัดตั้งสมาคมวิชาชีพ หรือ สภาวิชาชีพ เช่น เนติบัณฑิตยสภา คຸຣຸສຸກາ แพทยสภา สภาการหนังสือพิมพ์ สภานายความ สภาการพยาบาล เป็นต้น หรืออาจจะตั้งเป็นคณะกรรมการก็ได้ แต่มีข้อสังเกตว่า ในกรณีของคณะกรรมการนั้นจะมีลักษณะเป็นเรื่องย่อยของวิชาชีพ มากกว่าที่จะเป็นทั้งวิชาชีพรวมกัน เช่น คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพสอบบัญชี คณะกรรมการควบคุมการบำบัดโรคสัตว์ คณะกรรมการควบคุมการประกอบโรคศิลปะ เป็นต้น

ทั้งนี้โดยองค์กรเหล่านี้ มีหน้าที่คอยสอดส่องดูแล และควบคุมความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพ โดยมีอำนาจสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาว่าประพฤตินั้นละเมิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพ ตลอดจนการลงโทษผู้ประกอบวิชาชีพตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ด้วยการว่ากล่าวตักเตือน ภาคทัณฑ์ สั่งพักใช้ใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาต ตามสมควรแก่กรณี

จะเห็นได้ว่าเกือบทุกวิชาชีพมีจริยธรรมในวิชาชีพกำกับทั้งสิ้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการรักษามาตรฐานคุณภาพของการบริการ ตลอดจนความมั่นคงของสมาชิกในวิชาชีพ ทั้งนี้โดยมีการจัดตั้งองค์กร หรือหน่วยงาน เช่น สมาคมวิชาชีพ (professional association) หรือสภาวิชาชีพ (professional council) เพื่อให้การประกอบวิชาชีพดำเนินไปอย่างมีมาตรฐาน สมศักดิ์ศรีของวิชาชีพ ประชาชนผู้ให้บริการได้รับความปลอดภัย สะดวก รวดเร็ว ตลอดจนได้รับประโยชน์จากบริการในวิชาชีพอย่างเต็มที่

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันนี้สังคมไทยมีการเปลี่ยนแปลงจากอดีตเป็นอันมาก และเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วจนกระทั่งความเจริญทางจิตใจตามไม่ทัน ความเปลี่ยนแปลงทางสังคมดังกล่าวนี้ สืบเนื่องจากความเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งเปลี่ยนจากระบบเศรษฐกิจแบบ

เกษตรกรรมเพื่อการยังชีพเป็นระบบเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก เช่นเดียวกับประเทศตะวันตกในยุโรปและสหรัฐอเมริกา ส่งผลกระทบให้สังคมไทยเป็นสังคมที่มีการพัฒนาไปในแนวทางวัตถุนิยม และบริโภคนิยม กระแสวัฒนธรรมวัตถุนิยมและบริโภคนิยมที่สังคมไทยรับมาในช่วงกว่า 60 ปีมานี้ ส่งผลกระทบให้เกิดการเปลี่ยนแปลงค่านิยมในการดำเนินชีวิต การศึกษา การแต่งกาย รูปแบบของบ้านเรือนที่อยู่อาศัย ตลอดจนพฤติกรรมกรรมการประกอบอาชีพต่างๆ ด้วย มีการให้ความสำคัญกับวัตถุและการบริโภคเป็นอย่างมาก และเนื่องจากเงินเป็นปัจจัยสำคัญที่จะให้ได้มาซึ่งวัตถุ ปัญหาส่วนใหญ่ของคนในสังคมไทยขณะนี้ล้วนมีสาเหตุมาจากความต้องการเงินด้วยกันทั้งสิ้น ดังนั้นจึงมีการประพฤติดเบี่ยงเบนจากจริยธรรมของคนในวิชาชีพต่างๆ เป็นจำนวนมาก เพื่อต้องการผลประโยชน์ในรูปของเงิน นำไปสู่ปัญหาจริยธรรมในวิชาชีพต่างๆ ซึ่งยากต่อการแก้ไขเป็นอย่างยิ่ง

ด้วยเหตุนี้ ชุดโครงการวิจัยเรื่อง “จริยธรรมในวิชาชีพ” จึงมีวัตถุประสงค์สำคัญ 4 ประการดังนี้ ประการที่หนึ่ง มุ่งที่จะศึกษาพัฒนาการของหลักจริยธรรมในวิชาชีพต่างๆ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ประการที่สอง ศึกษา วิเคราะห์ปัญหาทางจริยธรรมในวิชาชีพต่างๆ ว่ามีลักษณะอย่างไร ตลอดจนผลกระทบของปัญหาเหล่านี้ที่มีต่อสังคมไทยปัจจุบัน ประการที่สามวิเคราะห์กลไกที่จะควบคุมการประพฤติดเบี่ยงเบนจากจริยธรรมของบุคคลในวิชาชีพต่างๆ และประการสุดท้าย เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาก็เกี่ยวกับจริยธรรมในวิชาชีพต่างๆ อย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ชุดโครงการดังกล่าว ประกอบด้วย โครงการวิจัยย่อยเกี่ยวกับจริยธรรมในวิชาชีพต่างๆ 11 โครงการดังนี้

- | | |
|-------------------------------|---|
| 1. จริยธรรมวิชาชีพนักกฎหมาย | ศาสตราจารย์พิเศษ วิชา มหาคุณ และคณะ |
| 2. จริยธรรมวิชาชีพนักธุรกิจ | รองศาสตราจารย์จินตนา บุญบงการ และคณะ |
| 3. จริยธรรมวิชาชีพทหาร | พลโทสานิต สร้างสมวงศ์ และคณะ |
| 4. จริยธรรมวิชาชีพนักการเมือง | รองศาสตราจารย์ ดร.วริยา ชินวรรโณ และคณะ |
| 5. จริยธรรมวิชาชีพข้าราชการ | รองศาสตราจารย์ ดร.ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด และคณะ |
| 6. จริยธรรมในวิชาชีพตำรวจ | พลตำรวจตรีอัครเดช ธรรมศักดิ์ และคณะ |
| 7. จริยธรรมวิชาชีพแพทย์ | นายแพทย์วิรัช พุ่มวชิรกุล และคณะ |
| 8. จริยธรรมวิชาชีพพยาบาล | รองศาสตราจารย์ ดร.มณี อากานันท์กุล และคณะ |
| 9. จริยธรรมวิชาชีพสื่อมวลชน | พันตำรวจโท ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศิริวรรณ อนันต์โท และคณะ |
| 10. จริยธรรมในวิชาชีพครู | อาจารย์ ดร.ธัญลักษณ์ รุจิภักดิ์ และคณะ |
| 11. จริยธรรมในวิชาชีพอาจารย์ | อาจารย์ ดร.ประทีป ถัฏสุรางค์ และคณะ |

ในนามของคณะวิจัย ดิฉันขอขอบพระคุณสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยเป็นอย่างยิ่ง ที่เห็นความสำคัญของเรื่องจริยธรรมในวิชาชีพ และได้ให้ทุนแก่คณะวิจัยซึ่งประกอบด้วยบุคลากรผู้เชี่ยวชาญในแต่ละวิชาชีพ จากสถาบันต่างๆ มาร่วมมือร่วมใจกันสร้างสรรค์ผลงานวิจัยนี้จนสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี คณะวิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลงานวิจัยดังกล่าวจะนำไปสู่การตระหนักถึงปัญหาทางจริยธรรมในวิชาชีพที่เกิดขึ้นในสังคมไทย นอกจากนี้ คณะวิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาซึ่งคณะวิจัยได้เสนอไว้ จะก่อให้เกิดประโยชน์ในทางปฏิบัติต่อสังคมไทยโดยรวม และปรากฏผลเป็นการพัฒนาประเทศไทยอย่างยั่งยืน อันเป็นความปรารถนาสูงสุดของคณะวิจัยทุกคน

รองศาสตราจารย์ ดร.วริยา ชินวรรณ

คณบดีคณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

มหาวิทยาลัยมหิดล

หัวหน้าโครงการวิจัยเรื่อง “จริยธรรมในวิชาชีพ”

กิตติกรรมประกาศ

คณะผู้วิจัยต้องขอขอบคุณ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ที่ให้ความสำคัญกับเรื่องจริยธรรมในองค์กร และเปิดโอกาสให้คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ โดย รองศาสตราจารย์ ดร. วริยา ชินวรรณ โคนบดี คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ได้สร้างสรรค์โครงการวิจัยเชิงบูรณาการด้านจริยธรรม ในครั้งนี้ ซึ่งการให้ทุนสนับสนุนการวิจัยครั้งนี้ ทำให้การวิจัยสามารถบรรลุผลสำเร็จไปได้เป็นอย่างดี อีกทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายผู้กำหนดนโยบาย ในการประเมินว่านโยบายของรัฐบาลที่นำไปใช้มีความก้าวหน้าหรือต้องมีการแก้ไขปรับปรุงนโยบายดังกล่าวแค่ไหนอย่างไร

ที่สำคัญที่สุด ผู้วิจัยต้องขอขอบคุณอย่างสูงแก่ ผู้บริหารทุกระดับและเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายของหน่วยงานพหุภาคีที่เป็นหน่วยตัวอย่างในการวิเคราะห์ของการวิจัย ผู้ซึ่งได้เข้าร่วมสนทนากลุ่มย่อยทุกท่าน ที่ให้ข้อมูลที่มีคุณค่าอย่างมากกับงานวิจัยครั้งนี้ รวมทั้งผู้ที่ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการวิจัยอีกหลายท่าน ที่ไม่สามารถกล่าวนามของท่านเหล่านั้นได้ครบทุกท่าน และไม่สามารถกล่าวอ้างนามได้ในที่นี้เนื่องจากจริยธรรมของการวิจัย แต่ทุกท่านที่ให้ข้อมูลย่อมตระหนักว่าท่านเป็นผู้มีส่วนอย่างมากที่สุดที่ทำให้งานวิจัยครั้งนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ และข้อมูลของท่านเป็นคุณประโยชน์อย่างมากในการวิจัยครั้งนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมโดยเฉพาะการนำนโยบายไปปฏิบัติงานตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

สิ่งที่นับว่ามีคุณค่ามากที่สุด ผู้วิจัยต้องขอขอบคุณ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายของกระทรวงต่างๆ ที่มีส่วนช่วยให้การดำเนินการจัดเก็บสถิติข้อมูลการสำรวจ การให้ความร่วมมือติดต่อประสานงานกับคณะผู้วิจัยในด้านต่างๆ ทั้งด้านสถานที่เก็บข้อมูล การช่วยประสานงานติดต่อระหว่างคณะผู้วิจัยและหน่วยงานพหุภาคี และการอำนวยความสะดวกระหว่างการวิจัยทุกด้านที่ทำให้การดำเนินงานวิจัยลุล่วงไปได้อย่างราบรื่น

รองศาสตราจารย์ ดร. ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด และคณะ

กรกฎาคม 2556

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของการวิจัย

สำนักงานข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้กำหนดข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2537 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2537 ต่อมาได้กำหนดให้มีประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้ลงนามในประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2552 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2552 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2553 (สำนักงานข้าราชการพลเรือน, 2553) ตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ตามข้อ 17 ให้จัดตั้งกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมขึ้นในทุกส่วนราชการขึ้นตรงต่อหัวหน้าส่วนราชการมีหน้าที่คุ้มครองจริยธรรมตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน 2552 อีกทั้งบทเฉพาะกาลข้อ 23 กำหนดให้การดำเนินการจัดตั้งกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมในส่วนราชการทุกแห่งภายในเก้าสิบวัน นับตั้งแต่วันที่ประมวลจริยธรรมมีผลใช้บังคับ (ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน 2552) ซึ่งนั่นคือภายในวันที่ 2 พฤษภาคม 2553

แต่ในการนำข้อบัญญัติในด้านจริยธรรมไปใช้ปฏิบัติจริง ยังไม่มีการศึกษาว่าได้มีกระบวนการดำเนินการอย่างไร อีกทั้งหน่วยงานต่างๆ มีปัญหา อุปสรรคอย่างไรบ้างในการนำไปใช้ด้านจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน การวิจัยครั้งนี้จึงเห็นความสำคัญในการศึกษาการนำจริยธรรมข้าราชการพลเรือนไปใช้ในทางปฏิบัติ รวมทั้งปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายไปใช้ อีกทั้งศึกษากระบวนการนำไปใช้ของกลไกการควบคุมจริยธรรมของข้าราชการพลเรือนในด้านมาตรการที่ส่งเสริมการปฏิบัติตามจริยธรรมของข้าราชการพลเรือนทั้งในระดับฝ่ายปฏิบัติและฝ่ายบริหาร รวมทั้งประสิทธิผลของมาตรการลงโทษแก่ผู้ไม่ปฏิบัติตามจริยธรรมที่กำหนดไว้

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาสภาพการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๒ ของหน่วยงานต่างๆ

2.2 เพื่อจัดทำมาตรการในการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนในระดับผู้ปฏิบัติ และระดับผู้บริหาร

3 ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยกำหนดกรอบการศึกษาจริยธรรมข้าราชการพลเรือน โดยศึกษาจากข้าราชการที่สังกัดกระทรวง สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง และองค์กรอื่นๆตามรัฐธรรมนูญที่มีการนำไปใช้ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๒

4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลจากการวิจัยนี้

4.1 ทำให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนไทยในปัจจุบัน ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ สามารถใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนในหน่วยงาน

4.2 ได้มาตรการในการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวล จริยธรรมข้าราชการพลเรือน รวมทั้งจริยธรรมสำหรับผู้บริหาร ที่สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ

5 วิธีการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed-Methods) ระหว่างการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ (Quantitative data collection) และการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative data collection) สำหรับวิธีการการเก็บข้อมูล ใช้วิธีการเก็บข้อมูลของการวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสนทนากลุ่มย่อย (focus groups) ส่วนวิธีการเก็บข้อมูลของการวิจัยเชิงปริมาณใช้วิธีการสำรวจ (survey) จากกลุ่มเจ้าหน้าที่ข้าราชการพลเรือน โดยการส่งแบบสอบถามไปยังกลุ่มตัวอย่างหน่วยงานที่มีการนำประมวลจริยธรรมข้าราชการไปปฏิบัติ จำนวน 118 หน่วยงาน ๆ ละ 70 ชุด รวมทั้งสิ้น 8,260 ชุด ได้แบบสอบถามกลับคืนทั้งสิ้น 117 หน่วยงาน (มีอัตราการตอบกลับของหน่วยงาน ร้อยละ 99.15) จำนวน 5,795 ฉบับ (อัตราการตอบกลับประมาณ 70%)

6 ผลการวิจัย

ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างเป็นข้าราชการพลเรือนสังกัดหน่วยงานราชการ 117 แห่ง ในกรุงเทพมหานคร รวมจำนวนทั้งสิ้น 5,795 คน ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง (ร้อยละ 65.6) มีประสบการณ์ในการทำงาน น้อยกว่าและเท่ากับ 20 ปี

ตอนที่ 1 ผลการศึกษาสภาพการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2552 ของหน่วยงาน

1.1. ประสพการณ์เกี่ยวกับการดำเนินงานตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ในหน่วยงานของข้าราชการพบว่า

1) การได้รับรู้เกี่ยวกับ ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ข้าราชการกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ (ร้อยละ 82.5) ได้รับรู้ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน โดยส่วนใหญ่เป็นการได้รับรู้จากหน่วยงาน รองลงมาคือรับรู้จากสื่อต่างๆ

และเมื่อพิจารณาการรับรู้และความเข้าใจในประเด็นต่างๆของประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนพบว่าข้าราชการเกือบทั้งหมด (ร้อยละกว่า 90) รับรู้และมีความเข้าใจในเนื้อหาประมวลจริยธรรมทั้ง 10 ข้อ ยกเว้นประเด็น “ข้อ 7 ข้าราชการต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการอย่างเคร่งครัด

และรวดเร็ว ไม่ถ่วงเวลาให้เนิ่นช้า และใช้ข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการดำเนินงานเพื่อการในหน้าที่ และให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน ถูกต้อง ทันการณ์ และไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง” และ “ข้อ5. ข้าราชการต้องเคารพ และปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอย่างตรงไปตรงมา”

สำหรับการรับรู้และความเข้าใจในสภาพการบังคับใช้ของประมวลจริยธรรมฯ พบว่าข้าราชการกว่าร้อยละ 70 มีการรับรู้และเข้าใจว่าประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนนี้มีผลบังคับใช้แล้ว ข้าราชการทุกคนมีบทบาทหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตาม โดยหน่วยงานต้องมีมาตรการในการส่งเสริมการประพฤติตามประมวลจริยธรรมนี้ และการฝ่าฝืนหรือประพฤติดังประมวลจริยธรรมต้องมีการลงโทษ และข้าราชการประมาณกว่าร้อยละ 60 ที่มีการรับรู้และเข้าใจว่าหน่วยงานต้องมีมาตรการลงโทษผู้ประพฤติดังประมวลจริยธรรมฯ และการประพฤติดังประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนเป็นความผิดทางวินัย ในขณะที่ยังมีข้าราชการกว่าร้อยละ 50 ที่เข้าใจว่าการประพฤติทางศาสนาเช่นการทำบุญไหว้พระ ถวายเทียน เป็นส่วนหนึ่งของประมวลจริยธรรมฯนี้

1.2 การดำเนินงานของหน่วยงานเกี่ยวกับการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน
พบว่า

1.2.1 การดำเนินงานให้มีผู้รับผิดชอบดูแล

1) ส่วนใหญ่ตอบว่าหน่วยงานมีการจัดตั้งกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมขึ้นมาในหน่วยงาน (ร้อยละ 56.8) แต่มีอีกประมาณร้อยละ 17 ที่ตอบว่าไม่มีการจัดตั้งกลุ่มงานนี้ รวมทั้งยังมีผู้ที่ตอบว่าไม่ทราบว่ามี การจัดตั้งกลุ่มงานนี้หรือไม่ ถึงร้อยละ 24.5

2) ส่วนใหญ่ตอบว่าหน่วยงานมีการแต่งตั้งคณะกรรมการจริยธรรม (ร้อยละ 64.5) ในขณะที่มีผู้ไม่ทราบและคิดว่าไม่มีการดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการจริยธรรมในหน่วยงานอีกประมาณร้อยละ 34

1.3 แนวปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนของหน่วยงาน

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ (ร้อยละ 57.5) ตอบว่าหน่วยงานมีการกำหนดแนวปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมฯ ของหน่วยงาน โดย หน่วยงานส่วนใหญ่ประกาศใช้แนวปฏิบัติตามที่ก.พ.กำหนด (ร้อยละ 45.2) และบางหน่วยงานจัดทำแนวปฏิบัติของตนเอง (ร้อยละ 13.9)

1.4 การดำเนินการของหน่วยงานในการเผยแพร่ให้ความรู้เรื่องประมวลจริยธรรมให้แก่ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 72 ตอบว่าหน่วยงานมีการดำเนินการเผยแพร่ให้ความรู้ประมวลจริยธรรม ข้าราชการพลเรือนให้แก่ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างในหน่วยงานได้รับทราบ โดยมีวิธีการเผยแพร่เรียงตามลำดับดังนี้ 1) การทำหนังสือเวียนแจ้งทุกหน่วยงานภายใน 2) การนำประมวลจริยธรรมฯ ลงเว็บไซต์ของหน่วยงาน 3) การจัดทำเอกสารแจก 4) การบรรจุประมวลจริยธรรมฯ เป็นหลักสูตรการฝึกอบรม 5) การให้ผู้บังคับบัญชาทำความเข้าใจ/ให้ความรู้แก่ข้าราชการ และ 6) การจัดทำบทความลงหนังสือ

1.5 สภาพการดำเนินการส่งเสริมให้ข้าราชการปฏิบัติตามประมวลฯ

1.5.1 การกำหนดแนวทางการส่งเสริมให้ข้าราชการปฏิบัติตามจรรยาของหน่วยงาน กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 59 ตอบว่าหน่วยงานมีการกำหนดแนวทางการส่งเสริมให้ข้าราชการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน แต่ก็ยังมีอีกประมาณร้อยละ 38 ที่ตอบว่าไม่ทราบและไม่มีการกำหนดแนวทางส่งเสริม

1.5.2 วิธีและกิจกรรมในการดำเนินการของหน่วยงานในการส่งเสริมให้ข้าราชการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พบว่า กิจกรรมที่หน่วยงานมีการดำเนินงานเป็นส่วนใหญ่ เรียงตามลำดับ ดังนี้ การปลูกฝังจริยธรรมให้ข้าราชการใหม่ การเปิดโอกาสให้ข้าราชการเข้าร่วมกิจกรรม เกี่ยวกับประมวลจริยธรรมฯ ทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน กำหนดมาตรฐานการให้บริการประชาชน .การประกาศให้ข้าราชการรับรู้อย่างสม่ำเสมอ จัดให้มีการแทรกเนื้อหาเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมในหลักสูตรการอบรมสัมมนาของหน่วยงาน

สำหรับกิจกรรมการส่งเสริมให้ข้าราชการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมฯ น้อยที่สุด คือ การจัดให้มีสมุดบันทึกประวัติในส่วนที่เกี่ยวกับจริยธรรมของข้าราชการแต่ละคน การจัดให้มีการศึกษาค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมนี้และดำเนินการแก้ไขปรับเปลี่ยนค่านิยมนั้น และเผยแพร่ให้ประชาชน ผู้เป็นคู่สมรส ญาติ พี่น้อง พรรคพวกเพื่อนฝูงของข้าราชการ ตลอดจนประชาชนผู้มาติดต่อราชการ ทราบประมวลจริยธรรมของข้าราชการ เพื่อไม่ทำการอันเป็นการส่งเสริมหรือก่อให้เกิดการฝ่าฝืนจริยธรรม

นอกจากนี้กลุ่มตัวอย่างให้ข้อเสนอแนะแนวทางในการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน เพิ่มเติมสรุปได้ว่า

1) การประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ ได้แก่ ควรประชาสัมพันธ์และจัดกิจกรรมเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน อย่างต่อเนื่อง ให้หน่วยงานราชการเปิดเสียงตามสายสายเกี่ยวกับการประพฤติตน ตามประมวลจริยธรรมทุก ๆ วันละ 5 นาทีพูดถึง คุณและโทษ ควรจัดให้มีกิจกรรมด้านจริยธรรมของส่วนราชการอย่างต่อเนื่อง และผู้บริหาร ควรให้ความสำคัญมากกว่าที่เป็นอยู่ ฯลฯ ควรเพิ่มงบประมาณในการจัดทำสื่อต่าง ๆ เช่น จุลสาร สารคดี เพื่อเผยแพร่ความรู้ สร้างความเข้าใจ ให้หน่วยงานจัดทำเอกสาร แผ่นพับ ขนาดพกพา ให้กับเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง โดยเนื้อหาให้อ่านง่ายเข้าใจชัดเจน รวมทั้งแนวทางการปฏิบัติ เผยแพร่จัดทำ VDO ส่งเสริมจริยธรรมข้าราชการ ควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ทุกคนในองค์กรทราบอย่างทั่วถึงและสม่ำเสมอ ควรมีการให้ความรู้จริยธรรมราชการผ่านทางสื่อต่าง ๆ ด้วย จะได้ซึมซับเข้าไปในจิตใจ ตัวข้าราชการทุกคน ควรมีการเผยแพร่ประมวลจริยธรรม ข้าราชการให้มากขึ้นหลายๆ ช่องทางและต่อเนื่อง เพื่อเป็นการปลูกฝัง กระตุ้นเตือนจิตสำนึกของข้าราชการและนำบทลงโทษที่เคยลงโทษข้าราชการเผยแพร่ให้ข้าราชการ

ทราบอย่างแพร่หลาย ส่งเสริมการจัดกิจกรรมส่งเสริมและสร้างสรรค์ เพื่อกระตุ้นการรับรู้ เข้าใจ และปฏิบัติตาม ประมวลฯ ให้สม่ำเสมอ

2) การสร้างจิตสำนึกให้กับข้าราชการ ได้แก่ ยกย่องเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน เพื่อเป็นตัวอย่างที่ดี เสริมสร้างจิตสำนึกด้วยการณรงค์ เผยแพร่ จัดกิจกรรมให้ความรู้เป็นระยะเพื่อเป็นการกระตุ้น จิตใต้สำนึก มีการติดตามประเมินผลว่ามีการนำไปปฏิบัติและใช้ได้จริงหรือไม่ การนำพฤติกรรมที่เป็นการไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมฯ มาจัดกิจกรรมณรงค์ การสร้างความตระหนัก ความเข้าใจในเรื่องมาตรการดำเนินการกับผู้ไม่ปฏิบัติตาม ควรบังคับให้มีในหลักสูตรปฐมนิเทศข้าราชการบรรจุใหม่ที่ กพ.ใช้อย่างจริงจัง กำหนดให้มีการทดสอบทุกคน ทุกปี จัดฝึกอบรม สัมมนา เสวนา ในเรื่องจริยธรรม โดยบังคับให้มีการอบรมปีละ 1 -2 ครั้ง เป็นต้น

3) ด้านนโยบายและการบริหารจัดการของหน่วยงาน

3.1) ควรบรรจุเป็นยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน กำหนดให้เป็นตัวชี้วัดสำคัญขององค์กร
3.2) ต้องนำประมวลจริยธรรมมาเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมองค์กร
3.3) ควรกำหนดมาตรฐานจริยธรรมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ชัดเจน เป็นแบบอย่างที่ดีของประชาชน

3.4) ให้หน่วยงานนำจริยธรรมมาเป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณา เลื่อนเงินเดือน เลื่อนตำแหน่ง

4). ด้านผู้บริหาร ผู้บริหารระดับสูงจะเป็นตัวนำการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้อย่างจริงจัง และทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดี การรับตำแหน่งระดับผู้บริหารตั้งแต่ ผู้อำนวยการ ขึ้นไปควรผ่านการทดสอบประเมินจริยธรรมหรือผ่านการอบรมหลักสูตรจริยธรรม

5) ด้านการดำเนินงาน กำกับและติดตาม ควรมีหน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินการให้เรื่องนี้ ในหน่วยงานต่าง ๆ อย่างจริงจัง จัดให้มีบุคลากรและ งบประมาณ มีการระบุตัวชี้วัดชัดเจน เป็นองค์กรอิสระในการส่งเสริมติดตามตรวจสอบข้าราชการพลเรือนทุกระดับ

6) ด้านส่วนกลาง

6.1) ให้มีการปฏิบัติอย่างจริงจังสม่ำเสมอทุกระดับทุกรัฐบาล
6.2) นโยบายของรัฐบาลควรส่งเสริมในเรื่องนี้อย่างชัดเจน เช่น ประชาสัมพันธ์ จัดเป็นวาระแห่งชาติ จัดสัมมนา จัด Work shop ในเรื่องนี้ในหน่วยงานต่าง ๆ
6.3) ผู้บริหารระดับสูงต้องมีอิสระและเป็นกลางจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
6.4) ควรกำหนดให้มีนโยบายทุกส่วนราชการ โดยบังคับใช้กันอย่างต่อเนื่อง มีหน่วยงานติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนโดยตรง

6.5) ให้ทาง กพ. แจ้ง จัดทำหนังสือ คู่มือรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการรับราชการให้ข้าราชการบรรจุใหม่

6.6) ควรทำประมวลจริยธรรมให้บังคับใช้ในองค์กรและหน่วยงาน ที่ไม่ได้อยู่ภายใต้กำกับดูแลของภาครัฐด้วย

6.7) ควรจะทำให้มีบทลงโทษที่มีความชัดเจนกับผู้ที่ประพฤติผิดประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน และมีหน่วยงานที่ตรวจสอบอย่างชัดเจน เพื่อป้องปรามไม่ให้เกิดการประพฤติผิดขึ้น

6.8) ควรมีโครงการบูรณาการร่วมกันระหว่างงานในสังกัดกระทรวงเดียวกัน ยกย่อง เชิดชูข้าราชการที่ดี

6.9) ควรมีการประเมินผู้บริหารส่วนราชการที่มีคุณธรรม จริยธรรม เป็นแบบอย่างที่ดีแก่องค์กร

1.6 สภาพการดำเนินการเกี่ยวกับ มาตรการป้องกัน /ลงโทษการฝ่าฝืน

1.6.1 การกำหนดมาตรการลงโทษ ส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 55 ตอบว่าไม่มีและไม่ทราบว่าหน่วยงานได้มีการกำหนดมาตรการลงโทษผู้กระทำความผิด ในขณะที่ร้อยละ 42 ตอบว่าหน่วยงานมีการกำหนดมาตรการลงโทษ

1.6.2 สภาพการดำเนินการของหน่วยงานในการกำหนดมาตรการป้องกันและการลงโทษผู้ประพฤติผิดประมวลจริยธรรมฯ พบว่า

1) หน่วยงานมีการดำเนินการในการกำหนดมาตรการป้องกันไม่ให้ข้าราชการการประพฤติผิดประมวลจริยธรรม โดยการประกาศให้ทราบว่าการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนเป็นความผิดวินัย

2) หน่วยงานมีมาตรการลงโทษผู้ประพฤติผิดจริยธรรมฯ เรียงตามลำดับดังนี้ ให้ผู้บังคับบัญชาว่ากล่าวตักเตือน มีการสั่งลงโทษทางวินัย ให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ และ สั่ง หรือจัดให้มีการพัฒนาตามเรื่องที่ประพฤติผิด

1.7 สภาพการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมฯของข้าราชการในหน่วยงาน

1.7.1 สภาพการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมในหน่วยงาน พบว่า ประเด็นประมวลจริยธรรมฯ ที่พบเห็นมีการประพฤติผิดในหน่วยงาน มากที่สุด เป็น 5 ลำดับแรกได้แก่ การเบียดบังเวลาราชการ การทำผิดระเบียบราชการ การไม่อุทิศเวลาให้ราชการเอาเวลาราชการไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว .ใช้ทรัพย์สินของทางราชการเพื่อหาประโยชน์ให้ตนเองหรือผู้อื่น และ การเห็นประโยชน์ส่วนตนสำคัญกว่าประโยชน์ของราชการ โดยส่วนใหญ่เป็นการประพฤติผิดปีละไม่เกิน 4 เรื่อง

ประเด็นประมวลจริยธรรมฯที่พบเห็นมีการประพฤติผิดในหน่วยงาน น้อยที่สุด 5 ลำดับ ได้แก่ การไม่ยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การบิดเบือนข้อเท็จจริงและให้ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ถูกต้อง แก่ประชาชน การประพฤติที่ทำให้เกิดความเสื่อมเสียชื่อเสียง และภาพลักษณ์

ของราชการ การหลีกเลี่ยงกฎหมายเพื่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน และ การเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่อผู้มาติดต่อราชการ โดยส่วนใหญ่เป็นการประพฤติผิดปีละไม่เกิน 4 เรื่องเช่นกัน

1.7.2 การดำเนินการของข้าราชการ หากพบเห็นการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมในหน่วยงาน

พบว่า ข้าราชการประมาณครึ่งหนึ่งคือร้อยละ 52 จะ รายงานผู้บังคับบัญชา หากตนเองพบเห็นการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมข้าราชการ และประมาณร้อยละ 40 ที่ตอบว่าจะ เฉยๆ ไม่รายงาน โดยมีเหตุผล 1.ด้านตนเอง เรียงตามลำดับดังนี้ 1) กลัวเดือดร้อน ไม่มั่นใจว่าจะได้รับการดูแล 2) คิดว่าเป็นเรื่องปกติที่อาจเกิดขึ้นได้ 2. ด้านผู้บริหาร ได้แก่ 1) บางครั้งผู้บริหารเป็นผู้ผิดจริยธรรมเอง 2) ไม่แน่ใจว่าผู้บังคับบัญชาจะให้ความสำคัญในเรื่องนี้ 3) ผู้บริหารบางครั้งทราบแต่ไม่ดำเนินการใดๆ 3.ด้านผู้กระทำผิด ได้แก่ 1) ถ้ามีการรายงานอาจจะทำให้ผู้กระทำผิดเดือดร้อน 2) ผู้กระทำผิดกับตนเองอยู่คนละสังกัดของหน่วยงานย่อย ส่วนใหญ่จะเป็นคนของผู้บังคับบัญชา 4. ด้านผลที่จะเกิดขึ้นกับผู้รายงานแจ้งเบาะแส ได้แก่ 1) กลัวเดือดร้อน ไม่มั่นใจว่าจะได้รับความคุ้มครอง 2) ไม่อยากยุ่งเรื่องคนอื่น 5. ด้านความไม่ชัดเจนของแนวปฏิบัติ ได้แก่ 1) ไม่ทราบแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนในการดำเนินการผู้ที่ประพฤติผิดตามประมวลจริยธรรม 2) ไม่เคยมีการลงโทษจริงจัง ไม่แน่ใจเกี่ยวกับการลงโทษผู้กระทำผิด 3) ข้อบทของประมวลฯ มีความหมายเชิงนามธรรม (ไม่ชัดเจน) ยากต่อการใช้เกณฑ์การตัดสินใจว่าถูกหรือผิด 4) จำเนื้อหาของประมวลจริยธรรมไม่ได้ 5) ไม่มีหน่วยงานภายในให้ร้องเรียนและไม่ทราบวิธีการรายงาน 6) ระบบไม่น่าเชื่อถือเรื่องความยุติธรรม

วิธีการรายงาน แจ้งเป็นบัตรสนเท่ห์ การนำเรียนด้วยวาจา จดหมายปิดผนึก แจ้งกลุ่มงานควบคุมจริยธรรม สายตรงอธิบดี บอกผู้บังคับบัญชา

1.8 สภาพปัญหาของการนำประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนไปบังคับใช้

1.8.1 ปัญหาด้านการดำเนินงานนำประมวลจริยธรรมฯไปปฏิบัติ พบว่า ส่วนใหญ่เห็นว่ามีปัญหาเรียงตามลำดับดังนี้ การขาดความต่อเนื่องของการส่งเสริมโครงการ กลุ่มงานจริยธรรมซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบงานนี้มีงานอื่นที่ต้องทำอยู่แล้ว ขาดงบประมาณสนับสนุน การที่ไม่มีบุคลากรรับผิดชอบอย่างชัดเจนทำให้ขาดการติดตามผล และไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรง โดยระดับของการเกิดปัญหาดังกล่าวส่วนใหญ่เกิดบ่อยครั้งจนถึงเกิดขึ้นเป็นประจำ

1.8.2 ปัญหาด้านผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง พบว่าข้าราชการส่วนใหญ่เห็นว่า มีปัญหาเรียงตามลำดับดังนี้ ปัญหาลำดับแรกเป็นปัญหามูลสาร ได้แก่ ข้าราชการขาดความสนใจในการรับรู้ประมวลจริยธรรมฯ เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานยังไม่ให้ความสำคัญกับเรื่องจริยธรรม การไม่มีจิตสำนึกของบุคลากร ปัญหาลำดับรองลงมาคือปัญหาเกี่ยวกับผู้บริหาร ได้แก่ ผู้บริหารยังขาดการมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง ผู้บริหารไม่ให้ความสำคัญไม่ให้การสนับสนุน และ ผู้บริหาร/ผู้บังคับบัญชาประพฤติฝ่าฝืนจริยธรรมเสียเอง โดยระดับของการเกิดปัญหาดังกล่าวส่วนใหญ่เกิดนานครั้งจนถึงเกิดขึ้นบ่อยครั้ง

1.8.3 ด้านการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมฯ พบว่าข้าราชการส่วนใหญ่เห็นว่า มีปัญหาเรียงตามลำดับ ดังนี้ การที่ไม่เห็นผลที่ตามมาเป็นรูปธรรม การขาดบทลงโทษที่ชัดเจนกับผู้กระทำผิดจริยธรรม และ ไม่มีการบังคับใช้อย่างจริงจังเพราะกระทบผลประโยชน์ของผู้บริหารองค์กร โดยระดับของการเกิดปัญหาดังกล่าวส่วนใหญ่เกิดนานครั้ง เกิดขึ้นบ่อยครั้งจนถึงเกิดเป็นประจำ

1.8.4 ด้านเนื้อหาประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พบว่าข้าราชการส่วนใหญ่เห็นว่า มีปัญหาเรียงตามลำดับ ดังนี้ เนื้อหาประมวลจริยธรรมเป็นเรื่องเข้าใจยากเพราะเป็นเรื่องของกฎหมาย ตัวประมวลฯมีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายหลายส่วน และ เนื้อหาประมวลจริยธรรมฯไม่ชัดเจน โดยระดับของการเกิดปัญหาดังกล่าวส่วนใหญ่เกิดนานครั้งจนถึง เกิดขึ้นบ่อยครั้ง

1.8.5 ปัญหาด้านองค์กร พบว่าข้าราชการส่วนใหญ่เห็นว่า มีปัญหาประกอบด้วย ค่านิยมของข้าราชการแบบเก่าที่ไม่พร้อมยอมรับความเปลี่ยนแปลง และ วัฒนธรรมขององค์กรเป็นอุปสรรคที่สำคัญ โดยระดับของการเกิดปัญหาดังกล่าวส่วนใหญ่เกิดนานครั้งจนถึง เกิดขึ้นบ่อยครั้ง

1.8.6 ปัญหาด้านสังคม/เศรษฐกิจ พบว่าข้าราชการส่วนใหญ่เห็นว่า มีปัญหาเรียงลำดับได้ดังนี้ ปัญหาจากระบบอุปถัมภ์ของสังคมไทย รายได้ของข้าราชการไม่เพียงพอ เอาเวลาราชการไปทำงานอื่นเป็นอาชีพเสริม คนในสังคมขาดจิตสาธารณะ และ การมีค่านิยมแบบอำนาจนิยม โดยระดับของการเกิดปัญหาดังกล่าวส่วนใหญ่เกิดนานครั้ง เกิดขึ้นบ่อยครั้ง จนถึงเกิดขึ้นเป็นประจำ

ตอนที่ 2 ผลการจัดทำแนวทาง/มาตรการในการพัฒนากระบวนการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

ผลที่ได้จากการสนทนากลุ่มย่อยข้าราชการพลเรือนจากหน่วยงานต่าง ทั้งระดับปฏิบัติการและระดับบริหารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามประมวลจริยธรรม จำนวน 6 กลุ่ม สรุปแนวทางในการจัดทำมาตรการในการพัฒนาส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนทั้งระดับปฏิบัติการและระดับผู้บริหาร ได้ดังนี้

1.ด้านเนื้อหาประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

1.1 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ) ควรกำหนดมาตรฐานการผิดจริยธรรมให้ชัดเจน และ แยกจากความผิดทางวินัยให้ชัดเจน เพื่อให้หน่วยงานต่างๆ ได้นำไปปรับใช้

1.2 ให้ ก.พ. กำหนดมาตรฐานกลางของมาตรการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม ให้มีสภาพบังคับใช้ เพื่อให้หน่วยงาน ได้นำไปปฏิบัติ

2. ด้านกระบวนการดำเนินงาน

2.1 ควรมีการจัดทำกระบวนการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมให้ชัดเจน เพื่อให้หน่วยงานสามารถนำไปดำเนินการได้จริง เน้นการสร้างแรงจูงใจ เชิงบวก ได้แก่ 1) การให้รางวัล 2) นำเสนอเป็นตัวอย่างให้ข้าราชการทั่วไปได้รับรู้ โดยการให้มีทีมไปค้นหาผู้มีจริยธรรมในหน่วยงาน ตรวจสอบประวัติ แล้วยกย่องผู้ประพฤติดีนั้น 3) พัฒนาแนวคิดให้ข้าราชการกล้าเป็นคนมีจริยธรรม ไม่ต้องแอบมีจริยธรรม

2.2 ควรมีกระบวนการดำเนินการจัดการเรื่องร้องเรียน

เมื่อมีการดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม หากพบเห็นผู้ไม่ปฏิบัติตามสามารถร้องเรียนได้ตามช่องทาง แต่เมื่อมีผู้ร้องเรียนแล้ว กลุ่มคุ้มครองไม่สามารถดำเนินการได้ หรือในการประชาสัมพันธ์ให้ปฏิบัติตามประมวล ถ้าไม่ปฏิบัติถือว่าผิดวินัย แล้วจะดำเนินการอย่างไรต่อไป ซึ่งเป็นปัญหาต่อผู้ดูแล

2.3 กำหนดบทลงโทษที่ชัดเจน และ ดำเนินการจริงจัง

2.4 การยกย่องผู้ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมฯ ควรได้รับความดีความชอบ เช่น เลื่อนขั้นเงินเดือนมากกว่าคนที่ไม่ปฏิบัติตาม สำหรับผู้บริหารควรใช้เป็นองค์ประกอบหนึ่งของการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งหรือรับตำแหน่งผู้บริหาร

3. ผู้บริหาร

3.1 ผู้บริหารควรปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนอย่างเคร่งครัด จริงจัง ทำตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา

3.2 ผู้บริหารต้องให้ความสำคัญกับการดำเนินการส่งเสริมข้าราชการให้ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมฯ อย่างจริงจัง

3.2 มีการจัดหลักสูตรอบรมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมให้กับผู้บริหารอย่างต่อเนื่องทุกปี

3.3 มีการประเมินผลการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมของผู้บริหาร และกำหนดให้เป็นตัวชี้วัดหนึ่งในการพิจารณาการเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหาร

4. การประชาสัมพันธ์เผยแพร่และสร้างจิตสำนึก

4.1 จัดกิจกรรมเผยแพร่ให้ความรู้ในการปฏิบัติตามประมวลฯ ให้กับข้าราชการอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งกิจกรรมการสร้างสำนึกดีให้กับเจ้าหน้าที่โดยแบ่งกลุ่มให้กับข้าราชการและจัดทำกิจกรรมส่งเสริมให้เหมาะกับแต่ละกลุ่ม

4.2 สอดแทรกเรื่องการปฏิบัติตามประมวลทุกครั้งที่มีการอบรม สัมมนา ประชุม จัดงาน

4.3 จัดหลักสูตรอบรม การปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมฯ ให้กับข้าราชการใหม่ ข้าราชการปัจจุบัน อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

4.4 นำเสนอผลการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมที่ดีของเจ้าหน้าที่ และผลการปฏิบัติที่ไม่ดี เพื่อให้ทุกคนทราบ

5. มีระบบการกำกับติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามประมวลฯ

5.1 กำหนดตัวชี้วัดการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมฯ ทั้งของข้าราชการ และผู้บริหาร โดยให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม โดยให้นำไปเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการประเมินผลการปฏิบัติราชการเพื่อเลื่อนตำแหน่ง เลื่อนขั้นเงินเดือน เป็นต้น

5.2 ดำเนินการติดตามประเมิน และนำเสนอผลให้ทราบ

6. กำหนดโครงสร้างในการดำเนินงานส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลฯ ให้ชัดเจน

6.1 ควรมีมาตรการที่กำหนดการดำเนินงานอย่างชัดเจนและมีองค์ประกอบคือ คณะผู้รับผิดชอบในการดูแลมาตรการ

6.2 ให้มีการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลอย่างชัดเจน เช่น อาจมีการกำหนดให้ทุกส่วนราชการต้องมีตัวชี้วัด ในการดำเนินการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวล เป็นตัวชี้วัด 1 ของการวัดผลสัมฤทธิ์ การปฏิบัติงานของส่วนราชการ โดยรวมไว้ในตัวชี้วัดของ กพร. เป็นต้น

6.3 กำหนดโครงสร้างหน่วยงานที่รับผิดชอบให้ชัดเจนและจัดสรรทรัพยากรในการดำเนินงาน ควรมีการตั้งกลุ่มส่งเสริมจริยธรรม มีงบประมาณ บุคลากร ความก้าวหน้า ในสายงาน และมีการจัดทำ job description เช่น เพิ่มกลุ่มงานที่ทำงานด้านนี้โดยตรง มีหัวหน้ากลุ่ม 1 คน ผู้ปฏิบัติงาน 3-4 คน ทำงานด้านจัดทำแผนส่งเสริมจริยธรรม ส่งเสริมความผาสุก เพื่อบริการการทำงานเชิงบวกในการจูงใจข้าราชการ

งานวิจัยเรื่อง “จริยธรรมในวิชาชีพข้าราชการพลเรือน” (Ethics of the Government officials’ Profession) ได้รับทุนสนับสนุนจากกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

รศ.ดร.วริยา ชินวรรณโณ

หัวหน้าโครงการวิจัยจริยธรรมในวิชาชีพ

รศ.ดร.ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด

หัวหน้าโครงการวิจัยจริยธรรมในวิชาชีพข้าราชการ

ผศ.ดร.นิตยา สำเร็จผล

นักวิจัย

นางพรทิพย์ ครุฑคำ

ผู้ช่วยวิจัย

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๒ ของหน่วยงานต่างๆ ในประเด็น (1) แนวปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน (2) มาตรการในการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน (3) มาตรการในการป้องกันการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน (4) มาตรการในการลงโทษการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน (5) ปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน
2. เพื่อจัดทำมาตรการในการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนในระดับผู้ปฏิบัติ และระดับผู้บริหาร

วิธีการวิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed-Methods) การเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ (Quantitative data collection) และการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative data collection) ด้วยการเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสาร (documents) การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interviews) ส่วนวิธีการเก็บข้อมูลของการวิจัยเชิงปริมาณใช้วิธีการสำรวจ (survey) กลุ่มตัวอย่างที่เป็นหน่วยในการวิเคราะห์ (unit of analysis) คือกลุ่มเจ้าหน้าที่ข้าราชการพลเรือน จำนวน 5,795 ของหน่วยงานทุกกระทรวงจำนวนทั้งหมด 117 หน่วยงาน

จากผลการศึกษาสภาพการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2552 ของหน่วยงาน 117 หน่วยงาน ได้สำรวจจากแนวปฏิบัติจากประสบการณ์เกี่ยวกับการดำเนินงานตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน จาก “การรับรู้” และ “ความเข้าใจ” ในสภาพการบังคับใช้ของประมวลจริยธรรมฯ พบว่า ข้าราชการพลเรือนส่วนใหญ่มากกว่าสามในสี่ส่วน

สำหรับการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน สำรวจในสามประเด็นหลักคือ “การดำเนินงานให้มีหน่วยงานรับผิดชอบด้านจริยธรรม” “การดำเนินการของ

หน่วยงานในการเผยแพร่ให้ความรู้เรื่องประมวลจริยธรรมให้แก่ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง”
“สภาพการดำเนินการส่งเสริมให้ข้าราชการปฏิบัติตามประมวล”

สำหรับการดำเนินงานให้มีหน่วยงานรับผิดชอบด้านจริยธรรม ได้สำรวจถึงประเด็น “การจัดตั้งหน่วยงานคุ้มครองจริยธรรม” พบว่า ข้าราชการพลเรือนเกินกว่าครึ่งหนึ่ง มีการรับรู้ ว่าหน่วยงานมี “การจัดตั้งกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม” ขึ้นมาภายในหน่วยงาน

สำหรับการดำเนินการของหน่วยงานในการเผยแพร่ให้ความรู้เรื่องประมวลจริยธรรม ให้แก่ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง พบว่าในข้าราชการพลเรือน 3 คนใน 4 คน ที่ระบุว่า “รับทราบว่าหน่วยงานมีการดำเนินการเผยแพร่ให้ความรู้ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนให้แก่ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างในหน่วยงานได้รับทราบ และวิธีการ เผยแพร่ส่วนใหญ่รับทราบว่าเป็น “การทำหนังสือเวียนแจ้งทุกหน่วยงานภายใน”

และข้าราชการพลเรือนกลุ่มตัวอย่างมากกว่าครึ่งหนึ่งเห็นด้วยว่าหน่วยงานได้มี “การกำหนดแนวทางการส่งเสริมให้ข้าราชการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน”

สำหรับมาตรการในการป้องกันการประพฤติผิดจริยธรรม ใช้การศึกษาประเด็นการจัดให้มีอยู่ของ “การกำหนดมาตรการโทษ” และ “สภาพการดำเนินการเกี่ยวกับ มาตรการป้องกัน / ลงโทษการฝ่าฝืน”

สำหรับการกำหนดมาตรการลงโทษ ข้าราชการพลเรือนกลุ่มตัวอย่างมากกว่าครึ่งหนึ่ง ระบุว่าไม่มีและไม่ทราบว่าหน่วยงานได้มีการกำหนดมาตรการลงโทษผู้กระทำผิด ในขณะที่ ข้าราชการพลเรือน 4 คน ใน 10 คนระบุว่าหน่วยงานมีการกำหนดมาตรการลงโทษ

ส่วนสภาพการดำเนินการของหน่วยงานในการกำหนดมาตรการป้องกันและการลงโทษผู้ประพฤติผิดประมวลจริยธรรมฯ พบว่าข้าราชการพลเรือนกลุ่มตัวอย่างเกือบครึ่งหนึ่งระบุว่าหน่วยงานมีการดำเนินการในการกำหนดมาตรการป้องกันไม่ให้ข้าราชการการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมฯ โดย “การประกาศให้ทราบว่าการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนเป็นความผิดวินัย” โดยหน่วยงานมีมาตรการลงโทษผู้ประพฤติผิดจริยธรรม ได้แก่ “ให้ผู้บังคับบัญชาว่ากล่าวตักเตือน” “มีการสั่งลงโทษทางวินัย” “ให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ” “จัดให้มีการพัฒนาตามเรื่องที่ประพฤติผิด”

สำหรับสภาพการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมฯ พบว่าการประพฤติผิดของข้าราชการในหน่วยงาน พบว่ามีการประพฤติผิดจริยธรรมในหน่วยงาน มากที่สุด เป็น 5 ลำดับแรก โดยส่วนใหญ่เป็นการประพฤติผิดปีละไม่เกิน 1 เรื่อง ได้แก่ (1) การเบียดบังเวลาราชการ (2) การทำผิดระเบียบราชการ (3) การไม่อุทิศเวลาให้ราชการเอาเวลาราชการไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว (4) ใช้ทรัพย์สินของทางราชการเพื่อหาประโยชน์ให้ตนเองหรือผู้อื่น (5) การเห็นประโยชน์ส่วนตนสำคัญกว่าประโยชน์ของราชการ

การปฏิบัติของข้าราชการเมื่อพบเห็นมีการประพฤติผิดในหน่วยงาน พบว่าหากข้าราชการพลเรือนพบเห็นการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมในหน่วยงาน พบว่าส่วนใหญ่ระบุว่า จะ รายงานผู้บังคับบัญชา หากตนเองพบเห็นการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมข้าราชการ อย่างไรก็ตามพบว่าข้าราชการพลเรือนประมาณ 4 คน ใน 10 คนที่พบเห็นการประพฤติผิดในหน่วยงาน ตอบว่า “จะ เฉยๆ ไม่รายงาน” ส่วนใหญ่ข้าราชการกลับละเลยในการรายงานผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจรับผิดชอบ โดยเหตุผลของการไม่รายงาน ได้แก่ “กลัวเดี๋ยวลูกน้องไม่มั่นใจว่าจะได้รับการดูแล” หรือ “ไม่มั่นใจในระบบการลงโทษ “ความไม่ชัดเจนของแนวปฏิบัติ” “ไม่ทราบแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน ไม่มีแนวทางที่ชัดเจนในการดำเนินการผู้ที่ประพฤติผิดตามประมวลจริยธรรม ไม่ทราบจะรายงานใครระบบไม่น่าเชื่อถือเรื่องความยุติธรรม” “ปัจจัยจากผู้บริหารกล่าวคือผู้บริหารเป็นผู้ผิดจริยธรรมเอง และผู้บังคับบัญชาสูงสุดและพวกพ้องร่วมกันประพฤติผิดจริยธรรม”

สำหรับสภาพปัญหาของการนำประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนไปบังคับใช้ พบว่ายังมี ปัญหาด้านการดำเนินงานนำประมวลจริยธรรมฯไปปฏิบัติ ปัญหาด้านผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ปัญหาด้านการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมฯ ปัญหาด้านเนื้อหาประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ปัญหาด้านองค์กร และปัญหาด้านสังคม/เศรษฐกิจ

สำหรับการจัดทำมาตรการในการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนในระดับผู้ปฏิบัติ และระดับผู้บริหาร กำหนดโครงสร้างให้มีกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมสำหรับ “หัวหน้างานคุ้มครองจริยธรรม” ไม่ควรเป็นฝ่ายบริหาร เช่น รองอธิบดีฝ่ายบริหาร แต่ควรให้ “ผู้อำนวยการกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม” เป็นตำแหน่งทางวิชาการระดับเชี่ยวชาญ ขึ้นตรงกับอธิบดี

สำหรับการแต่งตั้งคณะกรรมการจริยธรรม หัวหน้ากลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม ควรดำรงตำแหน่งรองประธาน หรือกรรมการ และควรให้ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ ดำรงตำแหน่งเลขานุการของคณะกรรมการฯ และหรือให้หัวหน้ากองการเจ้าหน้าที่เป็นกรรมการจริยธรรม และคณะกรรมการจริยธรรมควรมีวาระการทำงานยาวนานกว่าที่เป็นอยู่ปัจจุบัน และควรกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการจริยธรรมให้ชัดเจน และควรกำหนดให้มีวาระ 6 ปี ให้มีงบประมาณ บุคลากร ความก้าวหน้า ในสายงาน และมีการจัดทำคำอธิบายลักษณะงาน (job description)

ควรมีกระบวนการดำเนินการจัดการเรื่องร้องเรียน ควรกำหนดช่องทางการร้องเรียนให้ชัดเจน หรือในการประชาสัมพันธ์ให้ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม ควรระบุให้ชัดเจน ว่าถ้าไม่ปฏิบัติถือว่าผิดวินัย แล้วผู้ร้องเรียนจะมีขั้นตอนดำเนินการอย่างไรต่อไป ควรมีมาตรการที่กำหนดการดำเนินงานอย่างชัดเจนและมีองค์ประกอบคือ คณะผู้รับผิดชอบในการดูแลมาตรการ ให้มีการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลอย่างชัดเจน เช่น อาจมีการกำหนดให้ทุกส่วนราชการต้องมี

ตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ และกำหนดแผนในการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมให้ชัดเจน ปรับกฎหมายให้เอื้อที่จะให้กลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม

ควรกำหนดกลไก มาตรการการลงโทษให้ชัดเจนว่า ถ้ามีเรื่องร้องเรียนมาที่กลุ่มงานคุ้มครองฯ ต้องมีกลไกหรือหน่วยคัดแยกเรื่องร้องทุกข์ให้ชัดเจนว่าเป็นการประพฤติผิดตามประมวลจริยธรรมหรือเรื่องใดเป็นการผิดวินัย นอกจากนี้ให้นำการประพฤติตามจริยธรรมไปผูกติดไว้กับการประเมินผลการปฏิบัติราชการ

ส่วนมาตรการในการส่งเสริมการนำประมวลจริยธรรมไปปฏิบัติ ผู้บริหารต้องให้ความสำคัญและควรสนับสนุนให้มากขึ้น การให้ความสำคัญของผู้บริหาร จะทำให้บุคลากรผู้รับผิดชอบมีขวัญกำลังใจที่จะปฏิบัติงาน ผู้บริหารควรปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) ควรดำเนินการเสริมสร้างจิตสำนึกให้แก่ผู้บริหาร

สารบัญ

	หน้า
คำนำจากหัวหน้าโครงการ “จริยธรรมในวิชาชีพ”	ก-1
กิตติกรรมประกาศ	ง-1
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	จ-1
Executive Summary	ฉ-1
บทคัดย่อภาษาไทย	ช-1
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ซ-1
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของการวิจัย	1
1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย	3
1.3 ขอบเขตการวิจัย	4
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรม	5
2.1 ความหมายของจริยธรรม	5
2.2 ทฤษฎีด้านจริยศาสตร์	8
2.3 หลักการและแนวคิดจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน	12
2.4 ผลการศึกษาและงานวิจัยในประเทศไทย	24
2.5 การศึกษาสถานการณ์จริยธรรมในหน่วยงานภาครัฐของต่างประเทศ	43
บทที่ 3 วิธีการวิจัย	52
3.1 การเก็บรวบรวมข้อมูล	52
3.1.1 การเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ	52
3.1.2 การเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณ	53
3.2 กลุ่มตัวอย่างและการกำหนดขนาดตัวอย่าง	53
3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	60
3.4 ขั้นตอนการวิจัย	60

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.5 การวางแผนงานวิจัย	60
3.6 นิยามเชิงปฏิบัติการในการวิจัย	60
3.7 จริยธรรมการวิจัย	61
บทที่ 4 ผลการวิจัย	62
4.1 ตอนที่ 1 ผลการศึกษาสภาพการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2552	63
4.1.1 ประสพการณ์เกี่ยวกับการดำเนินงานตามประมวลจริยธรรม ข้าราชการพลเรือนในหน่วยงานของข้าราชการ	63
4.1.2 การดำเนินงานของหน่วยงานเกี่ยวกับการส่งเสริม การปฏิบัติการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน	66
4.1.3 แนวปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนของหน่วยงาน	67
4.1.4 การดำเนินการของหน่วยงานในการเผยแพร่ให้ความรู้ เรื่องประมวลจริยธรรมให้แก่ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง	71
4.1.5 สภาพการดำเนินการส่งเสริมให้ข้าราชการปฏิบัติตามประมวลฯ	73
4.1.6 สภาพการดำเนินการเกี่ยวกับ มาตรการป้องกัน / ลงโทษการฝ่าฝืน	88
4.1.7 สภาพการประพฤติดิศประมวลจริยธรรมฯ ของข้าราชการในหน่วยงาน	90
4.1.8 สภาพปัญหาของการนำประมวลจริยธรรม ข้าราชการพลเรือนไปบังคับใช้	98
4.2 ตอนที่ 2 ผลการจัดทำแนวทาง / มาตรการในการพัฒนากระบวนการ ส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน	106
บทที่ 5 อภิปรายผลการวิจัย	117
5.1 วัตถุประสงค์ประการแรกเพื่อศึกษาสภาพการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม ข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2552 ของหน่วยงานต่างๆ	117
5.1.1 แนวปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน	117

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
5.1.2 มาตรการในการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม ข้าราชการพลเรือน	121
5.1.3 มาตรการในการลงโทษการประพฤติผิดประมวลจริยธรรม ของข้าราชการพลเรือน	128
5.2 วัตถุประสงค์ประการที่สองเพื่อจัดทำมาตรการในการส่งเสริม การปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ในระดับผู้ปฏิบัติ และผู้บริหาร	145
5.2.1 ด้านโครงสร้างและด้านบุคลากร	146
5.2.2 ด้านกระบวนการ	147
5.2.3 ด้านมาตรการการลงโทษผู้ประพฤติผิดตามประมวลจริยธรรม และ ประสิทธิภาพของมาตรการลงโทษ	148
5.2.4 มาตรการในการส่งเสริมการนำประมวลจริยธรรมไปปฏิบัติ	150
บทที่ 6 สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ	154
6.1 สภาพการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2552 ของหน่วยงานต่างๆ	155
6.1.1 แนวปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน	156
6.1.2 มาตรการในการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม ข้าราชการพลเรือน	156
6.1.3 มาตรการในการป้องกันการประพฤติผิดประมวลจริยธรรม ข้าราชการพลเรือน	158
6.1.4 มาตรการในการลงโทษการประพฤติผิดประมวลจริยธรรม ข้าราชการพลเรือน	158
6.1.5 ปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตาม ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน	159

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
6.2 การจัดทำมาตรการในการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม	
ข้าราชการพลเรือนในระดับผู้ปฏิบัติ และระดับผู้บริหาร	162
6.2.1 ด้านโครงสร้างและด้านบุคลากร	162
6.2.2 ด้านกระบวนการ	162
6.2.3 ด้านมาตรการการลงโทษและประสิทธิผลของมาตรการ	
ลงโทษผู้ประพฤติผิดตามประมวลจริยธรรม	163
6.2.4 มาตรการในการส่งเสริมการนำประมวลจริยธรรมไปปฏิบัติ	163
บรรณานุกรม	168
ประวัติผู้วิจัย	174
ภาคผนวก	

สารบัญตาราง

ตาราง	หน้า
ตารางที่ 1 จำนวนหน่วยงานและบุคคลที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง	54
4.1 แสดงจำนวน ร้อยละข้าราชการพลเรือนกลุ่มตัวอย่างที่มีประสบการณ์ในการรับรู้ประมวลจริยธรรมฯ	63
4.2 แสดงจำนวน ร้อยละของข้าราชการกลุ่มตัวอย่างที่มีระดับการรับรู้เนื้อหาของประมวลจริยธรรม	64
4.3 แสดงจำนวน ร้อยละข้าราชการกลุ่มตัวอย่างที่มีระดับการรับรู้สภาพการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนต่างๆ	66
4.4 แสดงจำนวน ร้อยละข้าราชการกลุ่มตัวอย่างที่มีระดับการรับรู้การดำเนินงานให้มีหน่วยงานกำกับดูแลการประพฤติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน	67
4.5 แสดงจำนวน ร้อยละข้าราชการกลุ่มตัวอย่างที่รับรู้เกี่ยวกับการดำเนินงานส่งเสริมประมวล	68
4.6 แสดงความสอดคล้องและสอดคล้องกับค่านิยมหลักของผู้ตรวจการแผ่นดิน	71
4.7 แสดงจำนวน ร้อยละข้าราชการกลุ่มตัวอย่างที่มีระดับการรับรู้สภาพการดำเนินการเผยแพร่ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน	72
4.8 แสดงจำนวน ร้อยละข้าราชการกลุ่มตัวอย่างที่รับรู้เกี่ยวกับ	
การกำหนดแนวทางส่งเสริมให้ข้าราชการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม	73
4.9 แสดงจำนวน ร้อยละข้าราชการกลุ่มตัวอย่างที่รับรู้เกี่ยวกับ	
สภาพการดำเนินงานของหน่วยงานในการกำหนดแนวทางส่งเสริมให้ข้าราชการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม	74
4.10 แสดงจำนวน ร้อยละข้าราชการกลุ่มตัวอย่างที่รับรู้เกี่ยวกับ	
การดำเนินงานของหน่วยงานในการกำหนดมาตรการลงโทษผู้ประพฤติผิดประมวลจริยธรรม	89

สารบัญตาราง (ต่อ)

	หน้า
4.11 แสดงจำนวน ร้อยละ ข้ำราชการกลุ่มตัวอย่างที่รับรู้เกี่ยวกับ สภาพการดำเนินงานของหน่วยงานในการกำหนดแนวทางส่งเสริม ให้ข้าราชการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม	89
4.12 แสดงจำนวน ร้อยละของข้าราชการกลุ่มตัวอย่างที่รับรู้เกี่ยวกับ การประพฤติดิประมวลจริยธรรมฯ ในหน่วยงาน	91
4.13 แสดงจำนวน ร้อยละของข้าราชการกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับการดำเนินการเมื่อพบเห็นการ ประพฤติดิจริยธรรมในหน่วยงาน	94
4.14 แสดงจำนวน ร้อยละของกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับปัญหาในการนำประมวลจริยธรรม ข้าราชการพลเรือนไปบังคับใช้ในหน่วยงาน : ด้านการดำเนินงาน	99
4.15 แสดงจำนวน ร้อยละ ของกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับปัญหาในการนำประมวลจริยธรรม ข้าราชการพลเรือนไปบังคับใช้ในหน่วยงาน : ด้านผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง	100
4.16 แสดงจำนวน ร้อยละ ของกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับปัญหาในการนำประมวลจริยธรรม ข้าราชการพลเรือนไปบังคับใช้ในหน่วยงาน : ด้านการบังคับใช้ประมวลจริยธรรม	102
4.17 แสดงจำนวน ร้อยละ ของกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับปัญหาในการนำประมวลจริยธรรม ข้าราชการพลเรือนไปบังคับใช้ในหน่วยงาน : ด้านเนื้อหาประมวลจริยธรรมฯ	103
4.18 แสดงจำนวน ร้อยละ ของกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับปัญหาในการนำประมวลจริยธรรม ข้าราชการพลเรือนไปบังคับใช้ในหน่วยงาน : ด้านองค์กร	104
4.19 แสดงจำนวน ร้อยละ ของกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับปัญหาในการนำประมวลจริยธรรม ข้าราชการพลเรือนไปบังคับใช้ในหน่วยงาน : ด้านสังคม/เศรษฐกิจ	105

สารบัญรูปลูกภาพ

รูปภาพ	หน้า
5.1 ประสบการณ์ในการทำงาน	118
5.2 การรับรู้ประมวลจริยธรรมฯ	119
5.3 แหล่งของการรับรู้ประมวลจริยธรรมฯ	119
5.4 การรับรู้เนื้อหาประมวลจริยธรรมฯ	120
5.5 การรับทราบหน่วยงานมีการแต่งตั้งคณะกรรมการจริยธรรมฯ	121
5.6 หน่วยงานมีการกำหนดแนวปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมฯ	122
5.7 วิธีการเผยแพร่แจ้งให้ทราบ	123
5.8 การส่งเสริมให้ข้าราชการปฏิบัติตามจรรยาบรรณของหน่วยงาน	125
5.9 การกำหนดมาตรการลงโทษ	127
5.10 หน่วยงานมีมาตรการลงโทษผู้ประพฤติผิดจริยธรรม	128
5.11 สภาพการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมฯของข้าราชการในหน่วยงาน ที่พบเห็นมากที่สุด	130
5.12 ประมวลจริยธรรมฯที่พบเห็นมีการประพฤติผิดน้อยที่สุด 5 อันดับ	131
5.13 การปฏิบัติของข้าราชการเมื่อพบเห็นการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมในหน่วยงาน	133
5.14 ปัญหาการนำประมวลจริยธรรมฯไปปฏิบัติ	136
5.15 ปัญหาด้านบุคลากร	137
5.16 ปัญหาด้านการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมฯ	139
5.17 ปัญหาด้านเนื้อหาประมวลจริยธรรมฯ	141
5.18 ปัญหาด้านองค์กร	143
5.19 ปัญหาด้านสังคมเศรษฐกิจ	144

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของการวิจัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในปีพุทธศักราช 2540 บัญญัติเน้นเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ปฏิบัติงานในภาครัฐ ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๗๗ บัญญัติว่ารัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในปีพุทธศักราช, 2540) ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 244 ได้บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และตามหมวด 3 มาตรา 279 และมาตรา 280 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีกลไกและระบบคือให้มีการจัดทำประมวลจริยธรรมเพื่อเป็นมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท ซึ่งตามมาตรา 304 กำหนดให้การดำเนินการจัดทำประมวลจริยธรรมดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540, 2550)

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจึงกำหนดมาตรฐานให้หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานจัดทำประมวลจริยธรรม (code of ethics) ของหน่วยงานมีค่านิยมหลัก (Core Value) 9 ประการ ได้แก่การยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรมการมีจิตสำนึกที่ดี ซื่อสัตย์ สุจริต และรับผิดชอบ การยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตนและไม่มี ผลประโยชน์ทับซ้อน การยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้องเป็นธรรม และถูกกฎหมาย การให้บริการแก่ประชาชนด้วยความรวดเร็ว มีอัธยาศัย และไม่เลือกปฏิบัติ การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน ถูกต้อง และไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษามาตรฐาน มีคุณภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ การยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การยึดมั่นในหลักจรรยาวิชาชีพขององค์กร (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2553)

นโยบายภาครัฐ แผนบริหารราชการแผ่นดิน (พ.ศ. 2551-2554) ในส่วนของนโยบายการบริหารจัดการที่ดีมีเป้าหมายเชิงนโยบายให้ระบบการบริหารงานภาครัฐเป็นที่ยอมรับของประชาชน จึงกำหนดนโยบาย เสริมสร้างมาตรฐานด้านคุณธรรมจริยธรรม ให้แก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และพัฒนาความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ พร้อมทั้งป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤตินิยมของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างจริงจัง เพื่อให้ภาคราชการเป็นที่เชื่อถือไว้วางใจแก่ประชาชน โดยมีกลยุทธ์ พัฒนามาตรฐานคุณธรรม จริยธรรมของข้าราชการ และสนับสนุนและส่งเสริมการประสานการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิยมของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ประกาศสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2551)

ที่สำคัญ สำนักงานข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้กำหนดข้อบังคับ ก.พ.ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2537 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2537 โดยให้สอดคล้องเรื่องจรรยาบรรณไว้ในหลักสูตรการฝึกอบรมและพัฒนาข้าราชการทุกระดับ (ข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณข้าราชการพลเรือน, 2537) ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 หมวด 5 การรักษาจรรยาข้าราชการ มาตรา 78 บัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาจรรยาข้าราชการตามที่ส่วนราชการกำหนดไว้ โดยมีมุ่งประสงค์ให้เป็นข้าราชการที่ดี มีเกียรติและศักดิ์ศรีความเป็นข้าราชการ วรรคสอง บัญญัติให้ส่วนราชการกำหนดข้อบังคับว่าด้วย จรรยาข้าราชการเพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะงานในส่วนราชการ ตามหลักวิชาและจรรยาวิชาชีพ วรรคสาม ในการกำหนดข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการตามวรรคสอง จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของข้าราชการและประกาศให้ประชาชนทราบด้วย และมาตรา 79 บัญญัติว่าข้าราชการพลเรือนผู้ใดไม่ปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการอันมิใช่ความผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาตักเตือนนำไปประกอบการพิจารณาแต่งตั้ง เลื่อนเงินเดือน หรือสั่งให้ข้าราชการผู้นั้นได้รับ การพัฒนา (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน, 2551)

นอกจากนี้สำนักงานข้าราชการพลเรือน(ก.พ.)ได้กำหนดให้มีประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้ลงนามในประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2552 และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2552 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2553 (สำนักงานข้าราชการพลเรือน, 2553) และตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนตามข้อ 17 ให้จัดตั้งกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมขึ้นในทุกส่วนราชการขึ้นตรงต่อหัวหน้าส่วนราชการมีหน้าที่คุ้มครองจริยธรรมตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน 2552อีกทั้งบทเฉพาะกาลข้อ 23 กำหนดให้การดำเนินการจัดตั้งกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมในส่วนราชการทุกแห่งภายในเก้าสิบวัน

นับตั้งแต่วันที่ประมวลจริยธรรมมีผลใช้บังคับ (ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน 2552) ซึ่งนั่นคือภายในวันที่ 2 พฤษภาคม 2553

ดังนั้นการธำรงรักษาจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐนับว่าเป็นนโยบายสำคัญของประเทศ ซึ่งในด้านจริยธรรมของข้าราชการพลเรือนนั้น แม้ว่าสำนักงานข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้มีข้อบังคับแก่ข้าราชการพลเรือนไว้แล้วก็ตาม แต่ในการนำข้อบัญญัติในด้านจริยธรรมไปใช้ปฏิบัติจริง ยังไม่มีการศึกษาว่าได้มีกระบวนการดำเนินการอย่างไร อีกทั้งหน่วยงานต่างๆ มีปัญหา อุปสรรคอย่างไรบ้างในการนำไปใช้ด้านจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน การวิจัยครั้งนี้จึงเห็นความสำคัญในการศึกษาการนำจริยธรรมข้าราชการพลเรือนไปใช้ในทางปฏิบัติ รวมทั้งปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายไปใช้ อีกทั้งศึกษากระบวนการนำไปใช้ของกลไกการควบคุมจริยธรรมของข้าราชการพลเรือนในด้านมาตรการที่ส่งเสริมการปฏิบัติตามจริยธรรมของข้าราชการพลเรือนทั้งในระดับฝ่ายปฏิบัติและฝ่ายบริหาร รวมทั้งประสิทธิผลของมาตรการลงโทษแก่ผู้ไม่ปฏิบัติตามจริยธรรมที่กำหนดไว้

1.2 .วัตถุประสงค์การวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาสภาพการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๒ ของหน่วยงานต่างๆ ในประเด็น

- 1) แนวปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน
- 2) มาตรการในการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน
- 3) มาตรการในการป้องกันการประทุพผิตประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน
- 4) มาตรการในการลงโทษการประทุพผิตประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน
- 5) ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

เรือน

1.2.2 เพื่อจัดทำมาตรการในการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนในระดับผู้ปฏิบัติ และระดับผู้บริหาร

1.3 ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยกำหนดกรอบการศึกษาจริยธรรมข้าราชการพลเรือน โดยศึกษาจากข้าราชการที่สังกัดกระทรวง สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง และองค์กรอื่นๆตามรัฐธรรมนูญที่มีการนำไปใช้ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๒

1.4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.4.1 ผลจากการวิจัยทำให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนไทยในปัจจุบัน ซึ่งหน่วยงานต่างๆ สามารถใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนในหน่วยงาน

1.4.2. ผลจากการวิจัยจะได้มาตรการในการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวล จริยธรรมข้าราชการพลเรือน รวมทั้งจริยธรรมสำหรับผู้บริหาร ที่สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรม

บททบทวนวรรณกรรมจะนำเสนอ เป็นสี่ส่วน โดยส่วนแรก นำเสนอ ความหมายของ จริยธรรม ส่วนที่สองนำเสนอแนวคิดด้านหลักจริยธรรม ส่วนที่สามนำเสนอ หลักการและแนวคิด จริยธรรมของข้าราชการพลเรือนและผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรมในประเทศไทย ส่วนที่สี่ นำเสนอ ผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรมของต่างประเทศ ส่วนที่ห้านำเสนอการนำหลักจริยธรรมไป ใช้ของประเทศต่างประเทศ

2.1 ความหมายของจริยธรรม

การให้ความหมายของคำว่า “จริยธรรมหรือจริยศาสตร์” (ethics) จะมีการให้การนิยามตาม แนวทางตำราของทางตะวันตก และจะมีคำอื่นๆที่นำมาใช้ในความหมายใกล้เคียงกันมีนัยของ ความหมายอื่นๆที่อาจต้องนำมาพิจารณาเพื่อให้เห็นข้อแตกต่างและข้อที่คล้ายคลึงกันในสภาพการ นำไปใช้ ได้แก่คำว่า คุณธรรม (virtue) ศีลธรรม (moral) และจรรยาบรรณ (code of conduct) และ กฎหมาย (law) ซึ่งคำว่าจริยธรรม (ethics) และศีลธรรม (morals) คุณธรรม (virtue) ศีลธรรม (moral) เป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องมีความเข้าใจในเบื้องต้นในการให้คำนิยามศัพท์ดังกล่าว

จริยธรรมหรือจริยศาสตร์ (ethics) มีรากศัพท์มาจากภาษากรีก ว่า “ethos” ที่หมายถึงความ ประพฤติปฏิบัติโดยประเพณี สำหรับคำแปลในภาษาไทยนั้น แปลคำว่า Ethics ว่า จริยศาสตร์มาจาก ภาษาสันสกฤตว่า จริย บวก ศาสตร์ โดย “จริย” แปลว่า ควรประพฤติ ส่วน “ศาสตร์” แปลว่า ความรู้ ดังนั้น เมื่อนำสองพยางค์มารวมกัน “จริยศาสตร์” จึงแปลว่า ความรู้ที่ควรประพฤติหรือศาสตร์ ที่ว่าด้วย ความประพฤติ ส่วน ศีลธรรม moral มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน ซึ่งมีความหมายว่าความประพฤติ ปฏิบัติโดยประเพณีเช่นกัน (Pollock, 2007, หน้า 9) ซึ่งคำว่าจริยธรรม (ethics) และศีลธรรม (morals) ในตำราวิชาการทางตะวันตกหลายกรณีมีการใช้แทนกันได้

สำหรับทางวิชาการของประเทศไทย ศาสตราจารย์ กิริติ บุญเจือ ราชบัณฑิตประเภทปรัชญา ให้ความเห็นว่าศัพท์ปรัชญาฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2548 (พิมพ์ครั้งที่ 4) ถิ่นนิยมสองคำนี้มีความหมายเหมือนกัน เพราะแปลคำ Ethics ว่าจริยศาสตร์ และอธิบายว่าเป็นเรื่องของศีลธรรม ส่วนคำ Morals แปลว่าหลักจริยธรรม ทำให้ดูเหมือนกับว่า 2 คำนี้ใช้แทนกันได้ โดย ศาสตราจารย์ กิริติ บุญเจือ อธิบายยืนยันจากการสำรวจจำนวนคำที่นำมาอธิบายในสารานุกรมปรัชญา 2 ชุดของภาษาอังกฤษ คือ ชุด Routledge's Encyclopedia of Philosophy และชุด Macmillan's Encyclopedia of Philosophy 2nd edition มาแสดงให้เห็นสถิติความสนใจใช้ 2 คำนี้ คือ ในบรรดาศัพท์ Ethics พบว่าปรากฏ 46 คำ และ Moral พบว่าปรากฏ 104 คำ ส่วน Routledge เก็บคำกลุ่ม Ethics ไว้ 23 คำ และคำกลุ่ม Moral ไว้ 51 คำ ส่วน Macmillan เก็บคำกลุ่ม Ethic ไว้ 31 คำ และคำกลุ่ม Moral ไว้ 78 คำ ทั้ง 2 ฉบับเก็บกลุ่ม Ethics ไว้ร่วมกันเพียง 8 คำ และคำกลุ่ม Moral เก็บไว้ร่วมกัน 24 คำ เมื่อหักคำที่ใช้ร่วมกันแล้วก็เหลือคำที่ Routledge ใช้ส่วนตัวคือ Ethics 15 คำ และ Moral 27 คำ ส่วน Macmillan ใช้ส่วนตัวคำ Ethics 23 คำ และ Moral 54 คำ จากสถิตินี้จึงพอจะเห็นได้ว่าหนังสือหลักของโลกปรัชญาในภาษาอังกฤษนิยมใช้คำ Moral มากกว่า Ethic ประมาณเท่าตัว (กิริติ บุญเจือ 2551 อ้างใน เติลนิวัธ ออนไลน์ วันที่ : 26 เมษายน 2551)

พจนานุกรมศัพท์ปรัชญาของราชบัณฑิตยสถานฉบับ พ.ศ. 2532 แปลคำว่าคุณธรรม พบคำแปลว่า virtue และให้ความหมายคำ virtue ก็พบคำแปลว่า “คุณธรรม : หลักที่มนุษย์ถือเป็นแนวทางที่ถูกต้องในการดำเนินชีวิต เช่น ความยุติธรรม ความเมตตา ฯลฯ” ส่วนพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2535 ให้คำนิยามว่า “จริยธรรม” คือ ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติ, ศีลธรรม, กฎศีลธรรม สำหรับพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานฉบับ พ.ศ. 2542 นิยามคำคุณธรรม พบคำนิยามสั้น ๆ ว่าสภาพคุณงามความดี ส่วนคำว่าจริยธรรม (Ethics) ซึ่งพจนานุกรมเดียวกันนิยามว่า “ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติ, ศีลธรรม, กฎศีลธรรม”

นอกจากนี้ วริยา ชินวรรณ (2546) ได้ประมวลความหมายของคำว่า จริยธรรม ตามที่บุคคลต่าง ๆ ได้กล่าวไว้ ดังนี้ พระราชชัยคีรี (ภิกขุพุทธทาส อินทปัญโญ) กล่าวว่า จริยธรรมเป็นสิ่งพึงประพฤติ จะต้องประพฤติ ส่วนศีลธรรม นั้น คือสิ่งที่กำลังประพฤติอยู่หรือประพฤติดีแล้ว โดยที่ วิทย์ วิศทเวทย์ อธิบายว่า จริยธรรมคือความประพฤติตามค่านิยมที่พึงประสงค์सारิข บั้วศรี ให้ความหมายของจริยธรรมว่า คือ หลักความประพฤติที่อบรมกิริยาและปลูกฝังลักษณะนิสัยให้อยู่ในครรลองของของ คุณธรรมหรือศีลธรรม นอกจากนี้ สุลักษณ์ ศิวรักษ์ กล่าวว่า จริยธรรม คือสิ่งที่คนในสังคมเกิดความ

เชื่อถือซึ่งมีตัวตนมาจากปรมาตมจะ อีกทั้ง ก่อ สวัสดิพาณิชย์ กล่าวว่า จริยธรรม ประมวลความประพฤติและความนึกคิดในสิ่งที่ดีงามและเหมาะสม

สำหรับ ดวงเดือน พันธุนาวิน (2538) กล่าวว่า คำว่า จริยธรรม นั้น หมายถึง ระบบการทำ ความดี ละเว้นความชั่ว ซึ่งเป็นระบบที่หมายถึงสาเหตุที่บุคคลจะกระทำหรือไม่กระทำ และผลของการกระทำและไม่กระทำ ตลอดจนกระบวนการเกิดและการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมเหล่านี้ด้วย สำหรับ ความหมายของจริยธรรมในการทำงาน ดวงเดือน พันธุนาวิน (2538) กล่าวว่า คือ ระบบการทำ ความดี ละเว้นความชั่ว ในเรื่องซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบและเกี่ยวข้องกับปฏิบัติ เกี่ยวข้องกับสถานการณ์การทำงาน เกี่ยวข้องกับกระบวนการทำงาน และผลงานตลอดจนเกี่ยวข้องกับผู้รับผลประโยชน์หรือโทษจากผลงานนั้น ๆ

นอกจากนี้ ดร.จรวพร ธรณินทร์ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ได้อธิบายความแตกต่างของ คำว่าคุณธรรม จริยธรรม จรรยาบรรณ และศีลธรรมไว้อย่างน่าสนใจ กล่าวคือ

คุณธรรม (Virtue) คือแนวความคิดที่ดีเป็นตัวบังคับให้ประพฤติดี หมายถึง (1) สภาพคุณงามความดีทางความประพฤติและจิตใจ (2) คุณธรรมคือจริยธรรม ที่แยกเป็นรายละเอียดแต่ละประเภท หากประพฤติปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ ก็จะเป็นสภาพคุณงามความดีทางความประพฤติและจิตใจของผู้นั้น (จรวพร ธรณินทร์, 2552)

สำหรับ**จริยธรรม (Ethics)** แยกออกเป็น จริย บวกกับ ธรรมะ คือ ความประพฤติที่เป็น ธรรมชาติ เกิดจากคุณธรรมในตัวเองก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคมรวมสรุปก็คือข้อควรประพฤติปฏิบัติ ดังนั้นจริยธรรม (Ethics) คือความเป็นผู้มีจิตใจสะอาด บริสุทธิ์ เสียสละหรือประพฤติดีงาม โดยอธิบายขยายความว่า จริยธรรม คือ (1) ประมวล กฎหมาย ที่กลุ่มชนหรือสังคมหนึ่งๆ ยอมรับเป็นแนวควบคุมความประพฤติ เพื่อแยกแยะให้เห็นว่าอะไรควรหรือไปกันได้กับการบรรลุดุติประสงค์ของกลุ่ม (2) ปรัชญาสาขาหนึ่งว่าด้วย ความประพฤติ และการครองชีวิต ว่าอะไรดี อะไรชั่ว อะไรถูก อะไรผิด หรืออะไรควร อะไรไม่ควร (3) กฎเกณฑ์ความประพฤติของมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นจากธรรมชาติของมนุษย์เอง ได้แก่ ความเป็นผู้มีปัญญา และเหตุผลหรือปรัชญาญาณทำให้มนุษย์มีมโนธรรมและ รู้จัก ไตร่ตรองแยกแยะความดี - ความชั่ว, ถูก - ผิด, ควร - ไม่ควร เป็นการควบคุมตัวเอง และเป็นการควบคุมกันเองในกลุ่ม หรือเป็นศีลธรรมเฉพาะกลุ่ม (จรวพร ธรณินทร์, 2552)

2.2 ทฤษฎีด้านจริยศาสตร์

สำหรับทฤษฎีด้านจริยศาสตร์ จะนำเสนอหลักจริยธรรมตามแนวคิดของ อริสโตเติล หลักอรรถประโยชน์นิยมของเจเรมี เบนธัม (Jeremy Bentham) และจอห์น สจวร์ต มิลล์ (John Stuart Mill) ทฤษฎีจริยธรรมของ เอ็มมานูเอล คานท์ (Emmanuel Kant) ดังนี้

ทฤษฎีจริยศาสตร์ของ อริสโตเติล

อริสโตเติล (Aristotle) ได้แยกแยะแหล่งที่เกิดของคุณธรรมว่าเป็นคุณธรรมอันเกิดจากปัญญา และคุณธรรมอันเกิดจากศีลธรรมและจริยธรรมว่า คุณธรรมอันเกิดจากปัญญา เป็นคุณธรรมในระดับปัจเจกบุคคล กล่าวคือ ผู้ที่มีสติปัญญามักจะสามารถพัฒนาจริยธรรมได้ด้วยหลักของการคิดไตร่ตรอง ส่วนคุณธรรมอันเกิดจากศีลธรรมและจริยธรรมนั้น เป็นคุณธรรมที่เกิดจากการปฏิบัติจริงด้วยการเรียนรู้จากการอยู่ร่วมกัน เป็นการแสดงพฤติกรรมที่ถูกต้องซึ่งนำไปสู่สภาวะของความเป็นสุข (จำเริญรัตน์ เจือจันทร์, 2537)

หลักทฤษฎีทางจริยธรรมของ อริสโตเติล สามารถนำมาปรับใช้กับการบริหารราชการ เนื่องจากเป็นหลักการที่ให้ปัจเจกบุคคลพัฒนาจริยธรรม การปฏิบัติงานจำเป็นต้องยึดหลักการด้านจริยธรรมในการพิจารณาตัดสินใจในสิ่งที่ถูกต้อง การเน้นความดี ความสุข การปลูกฝังข้าราชการทั้งระดับผู้บริหารและฝ่ายปฏิบัติการให้ฝักใฝ่ปฏิบัติในสิ่งดีงาม ในการให้บริการแก่ประชาชนที่มุ่งให้เกิดความสงบสุขในสังคม

ทฤษฎีอรรถประโยชน์นิยม

ทฤษฎีอรรถประโยชน์นิยม เป็นหลักจริยธรรมที่มุ่งเป้าหมาย ผลสำเร็จ โดยไม่มุ่งเน้นที่กระบวนการหรือวิธีการ โดยเป้าหมายจะเกิดประโยชน์สุขแก่คนส่วนใหญ่ ด้วยการวัดว่าประโยชน์สุขนั้นเกิดแก่คนส่วนใหญ่ อรรถประโยชน์นิยมอาจพิจารณาเชิงการกระทำและเชิงระเบียบอรรถประโยชน์เชิงการกระทำระบุว่า การกระทำจะถูกหรือผิดขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่าผลของการกระทำนั้นก่อให้เกิดประโยชน์มากน้อยเพียงใด การกระทำที่ถูก ถือว่าการกระทำที่ก่อให้เกิดความสุข และการกระทำนั้นให้ผลแห่งความสุขแก่คนจำนวนมากด้วย

หลักการรณประโยชน์นิยม (Utilitarianism) เริ่มต้นจากแนวความคิดของ เจเรมี เบนธัม (Jeremy Bentham) จากนั้นก็ปรับปรุงให้ซับซ้อนขึ้นโดยจอห์น สจวร์ต มิลล์ (John Stuart Mill) สำนักอรรถประโยชน์นิยมคำนึงถึงผลลัพธ์ที่คั่นนั้นคือ ลักษณะทางจริยธรรม ขึ้นอยู่กับว่าการกระทำนั้นต้องได้ผลลัพธ์ที่ดี กล่าวคือดูที่ผลลัพธ์ (consequences) กล่าวคือพิจารณาว่าสิ่งที่ดี ถูกต้องหรือควรได้รับต้องให้ผลที่ดี นั่นคือหากเป็นนโยบายรัฐต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนจำนวนมากที่สุด (the greatest happiness for the greatest number) (Arthur, 1996)

ดังนั้นหลักการรณประโยชน์นิยมสามารถนำมาประยุกต์ในการปฏิบัติของข้าราชการที่ให้ประโยชน์สุขแก่ประชาชนและในทางปฏิบัติทางพฤติกรรม การตัดสินใจสามารถกำหนดได้จากการให้บริการที่คำนึงถึง ประโยชน์สุขของคนส่วนใหญ่ และในขณะเดียวกันต้องคำนึงถึงความยุติธรรมโดยไม่ไปละเมิดสิทธิของปัจเจกบุคคล

ทฤษฎีหน้าที่นิยม

ทฤษฎีจริยธรรมของ เอ็มมานูเอล คานท์ (Emmanuel Kant) เป็นทฤษฎีที่กล่าวถึงคุณค่าของการปฏิบัติตามหลักจริยธรรม ว่าต้องเป็นเจตนาที่ดี (good will) และเกิดจากความตั้งใจจริง หรือมีมูลเหตุที่จงใจให้ทำในสิ่งที่ถูกต้อง โดยเริ่มจากเหตุการณ์ที่จิตใจที่ดีจะเป็นเงื่อนไขในการกระทำดีและผลจากการกระทำดีนั้นจะเป็นผลดีและมีประโยชน์ การกระทำที่ดีต้องเป็นการทำหน้าที่เพื่อหน้าที่จึงจะเป็นการกระทำที่มีคุณธรรม โดยการกระทำนั้นไม่ได้เกิดจากการกระทำที่เกิดจากอารมณ์หรือมุ่งหวังผลประโยชน์ การกระทำที่มีเจตนาที่ดีคือการกระทำที่ไม่มีเงื่อนไข การกระทำในสิ่งที่ถูกต้องเป็นหลักสากล เป็นลักษณะของการกระทำตามหน้าที่และการให้ความเคารพยำเกรง มีเงื่อนไขและมีความเด็ดขาด โดยใช้ คติบท (Maxim) เป็นลักษณะการบรรยายการกระทำเชิงอัตนัย โดยมีพื้นฐานที่ดี และมีความรู้สึกแฝงด้วยเจตนาดีเสมอ ตามหลักการของ คานท์ ผู้บริหารจะต้องทำตามหน้าที่บริหารให้ก่อประโยชน์ต่อบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องและสิ่งที่สำคัญที่สุด คือ ต้องรู้ว่าหน้าที่ของตนคืออะไร

หลักความถูกต้องหรือหน้าที่นิยม (Deontology) ของ อิมมานูเอล คานท์ โดยสรุปสิ่งที่เป็นสาระสำคัญ ตามแนวคิด คานท์ (Kant, อ้างใน Arthur, 1996 หน้า 55-64) ได้แก่

1) เจตจำนงดี (The Good will) นั่นคือ Good-will- absolute moral value, unconditional moral worth. คานท์หมายถึงว่า สิ่งที่ดีนั้นดีในตัวเองอย่างแท้จริง สิ่งที่ดีโดยไม่มีเงื่อนไข โดยจะไม่นับอยู่กับสิ่งใด morality การกระทำที่ถูกต้องคือการกระทำที่เกิดจากเจตจำนงที่ดี ซึ่งการมีเจตจำนงที่ดีคือเป็นสิ่งที่ดีในตัวเอง แม้ว่าการกระทำตามเจตจำนงที่ดีนั้นไม่ได้บรรลุผลตามเป้าหมาย เจตจำนงที่ดีจึง

มีค่าในตัวเอง ดังนั้นการกระทำที่เกิดจากเจตจำนงที่ดี แม้ว่าไม่ก่อให้เกิดผลลัพธ์ตามที่ต้องการ แต่การกระทำนั้นมีคุณค่าทางศีลธรรม เป็นสิ่งที่ดีโดยไม่มีเงื่อนไข การกระทำที่ถูกต้องคือการกระทำตามกฎหมายของหน้าที่ที่พึงกระทำ โดยไม่ใช่ผลลัพธ์ของการกระทำมาตัดสิน ดังนั้นการกระทำที่ดีที่มีจริยธรรมจะเกิดขึ้นจากบุคคลที่มีเจตจำนงที่ดีเท่านั้น (Kant, อ้างใน Arthur,1996)

2) การกระทำที่เกิดจากเจตจำนงที่ดี คือการกระทำที่เกิดจากการทำหน้าที่เพื่อหน้าที่ นั่นคือสำนึกในหน้าที่ (All that has true moral worth is acting for the sake of duty). เจตจำนงที่ดีคือการทำหน้าที่เพื่อหน้าที่ ไม่ใช่เพื่อผลประโยชน์บางอย่าง ดังนั้นการทำหน้าที่เพื่อหน้าที่จึงมีคุณค่าทางศีลธรรม (Kant, อ้างใน Arthur,1996)

3) การกระทำที่เกิดจากการสำนึกในหน้าที่ หรือการทำหน้าที่เพื่อหน้าที่ คือ การกระทำที่เกิดจากเหตุผล ไม่ใช่อารมณ์ เป็นการกระทำที่เป็นอิสระ (you act freely when your behavior is guided by reason (not emotion)..freedom) การกระทำที่เกิดจากการใช้เหตุผลคือการทำหน้าที่เพื่อหน้าที่ซึ่งเกิดจากการสำนึกในหน้าที่ ไม่ได้กระทำไปตามอารมณ์ ดังนั้นการกระทำที่เกิดจากการใช้อารมณ์ไม่มีคุณค่าทางศีลธรรมแม้ว่าการกระทำนั้นให้ผลตรงกับหน้าที่ให้ผลลัพธ์ที่ดีก็ตาม (Kant, อ้างใน Arthur,1996)

4) คุณค่าทางศีลธรรมคือการกระทำโดยใช้หลักเหตุผล (morality consists in acting on the best reasons) การกระทำที่ตั้งอยู่บนเหตุผลที่ดี คือ การกระทำตามกฎหมายศีลธรรม กล่าวคือเป็นการใช้เหตุผลทางศีลธรรม และการกระทำได้กล่าวว่ามีคุณค่าทางศีลธรรม (Kant, อ้างใน Arthur,1996)

5) ข้อบังคับโดยเด็ดขาด (categorical imperative) ซึ่งข้อบังคับของค่านี้นั้นมีสองแบบคือ ข้อบังคับแบบมีเงื่อนไข (Hypothetical imperative) และข้อบังคับแบบโดยเด็ดขาด (Categorical imperative) ข้อบังคับแบบมีเงื่อนไข (Hypothetical imperative) คือข้อบังคับที่ให้กระทำการใดโดยมีการมุ่งหวังผลประโยชน์บางอย่างจากการกระทำนั้น กล่าวคือมีการตั้งเป้าหมายเพื่อให้การกระทำนั้นบรรลุเป้าหมายตามที่หวังไว้คือมุ่งหวังผลจากการกระทำจึงเป็นข้อบังคับที่มีเงื่อนไข การกระทำนั้นจึงเป็นเครื่องมือหรือวิธีการ (means) เพื่อนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการเท่านั้น การกระทำนั้นจึงไม่ใช่เป็นการกระทำที่มีเจตจำนงที่ดีในตัวเอง ดังนั้นการกระทำตามข้อบังคับแบบมีเงื่อนไขเป็นการกระทำที่อาจเกิดจากแรงจูงใจ หรือมุ่งหวังผลเพราะหากไม่ได้รับผลประโยชน์หรือไม่มีแรงจูงใจก็อาจไม่ยอมกระทำ จึงไม่ใช่เป็นการกระทำที่ใช้เหตุผลที่มีคุณค่าทางศีลธรรม(Kant, อ้างใน Arthur,1996)

สำหรับข้อบังคับแบบโดยเด็ดขาด (Categorical imperative) ของค่านี้นั้นคือ การกระทำที่เกิดจากหลักศีลธรรม คือ การกระทำตามหลักสากลหรือกฎสากล ซึ่งกฎสากลคือกฎที่ทุกคนในโลกสากลยอมรับ เป็นข้อบังคับที่ใช้เหตุผลทางศีลธรรมมีค่าในตัวเองเกิดจากหน้าที่ซึ่งก่อให้เกิดการกระทำที่เป็น

หลักสากล (Categorical imperative : Act only on that maxim which you can at the same time will should become a universal law). ซึ่งข้อบังคับเด็ดขาดเกี่ยวกับหน้าที่ นั้นค่าน้ำได้แบ่งเป็นสองแบบคือ หน้าที่สมบูรณ์ (perfect duty) และหน้าที่ไม่สมบูรณ์ (imperfect duty) ซึ่ง “หน้าที่โดยสมบูรณ์” คือเป็นหน้าที่ซึ่งต้องปฏิบัติ ละเว้นไม่ได้ ส่วน “หน้าที่ไม่สมบูรณ์” เป็นหน้าที่ซึ่งปฏิบัติในบางโอกาสดังนั้น หากละเว้นไม่ปฏิบัติก็ไม่ผิด(Kant, อ้างใน Arthur,1996)

สำหรับคติหรือหลักการ (maxim) นั้น ต้องแยกให้เห็นความแตกต่างจากการกระทำตาม หลักการกระทำแบบอัตนัยหรือ subjective principle of action และหลักความเป็นปรนัยหรือ objective principle ซึ่งได้แก่ กฎสากล ดังนั้นต้องทำตามคติ (maxim) หรือหลักการ เพื่อให้เป็นหลักสากลได้หาก การกระทำนั้นมีคุณค่าทางศีลธรรมกล่าวคือกระทำโดยเจตจำนงที่ดี (Kant, อ้างใน Arthur,1996)

ข้อบังคับแบบโดยเด็ดขาดอีกประการ คือการปฏิบัติต่อมนุษย์เป็นจุดหมายในตัวเอง ไม่ใช่ วิธีการหรือเครื่องมือไปสู่เป้าหมาย (Categorical imperative: Treat people as an end, not merely as a means) นั่นคือหลักสากลคือการปฏิบัติต่อมนุษย์ในฐานะเป็นจุดหมายในตัวเองโดยมีอิสระอย่างแท้จริง ไม่ใช่เป็นการกระทำเพราะฟังคำสั่งจากใคร (Kant, อ้างใน Arthur,1996)

นอกจากนี้ข้อบังคับเด็ดขาดของค่าน้ำ ยังให้ความสำคัญกับ เจตจำนงอิสระ (The Autonomy of will) นั่นคือข้อบังคับโดยเด็ดขาดเกิดจากการใช้เหตุผลเพื่อให้การปฏิบัติเป็น ไปตามหลัก สากล คำนึงถึงคุณค่าทางศีลธรรม ไม่คำนึงถึงผลประโยชน์บางอย่าง มนุษย์ต้องมีอิสระเป็นตัวของตัวเองและมีเสรีภาพ ยึดหลักศีลธรรม เพื่อสามารถชนะแรงโน้มเอียงและผลประโยชน์บางอย่าง หากปล่อยให้ตัวเองถูกสั่งและถูกกำหนดการกระทำจากสิ่งภายนอก มนุษย์ก็เป็นเครื่องมือหรือวิธีการไปสู่ ผลประโยชน์อื่น (Kant, อ้างใน Arthur, 1996 หน้า 55-64)

หลักทฤษฎีของค่าน้ำ เน้นหลักการและความถูกต้องจึงสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับ ข้าราชการได้อย่างเหมาะสม เพราะการปฏิบัติงานในระบบราชการต้องยึดกฎระเบียบในการทำงาน การ ทำงานที่เน้นหน้าที่เพื่อหน้าที่ หลักเหตุผล การคำนึงความถูกต้องเป็นหลักสำคัญ การเน้นกระบวนการ วิธีการที่คำนึงถึงความถูกต้อง ดังนั้นข้าราชการทุกคนทั้งผู้บริหารและผู้ปฏิบัติต้องมีความรู้ ความเข้าใจ ในกฎระเบียบในการปฏิบัติงานทางราชการ เพื่อสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างถูกต้องไม่ขัดกับ กฎระเบียบ เพื่อสร้างความถูกต้องโดยไม่มุ่งหวังประโยชน์อื่นใดแอบแฝง โดยการทำงานตามหน้าที่เพื่อ หน้าที่อย่างแท้จริง (Kant, อ้างใน Arthur, 1996)

โดยสรุปแล้วกฎและทฤษฎีทางจริยธรรมจะเป็นหลักให้ข้าราชการได้เข้าใจแนวความคิด ของคนในสถานภาพที่แตกต่างกัน กฎและทฤษฎีทางจริยธรรมเหล่านี้อาจเกิดขึ้นได้ตลอดเวลาทั้งใน

สถานการณ์ที่หลากหลายจึงขึ้นอยู่กับว่าจะใช้รูปแบบใดในการพิจารณาหลักจริยธรรมและนำมาปรับใช้ในการปฏิบัติงานราชการได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม โดยคำนึงให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน และนำความสุขมาสู่สังคม

2.3 หลักการและแนวคิดจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน

จริยธรรมหรือจริยศาสตร์สามารถเป็นศาสตร์ที่ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางในช่วงไม่นานนี้ ซึ่งการศึกษาทางด้านการเมือง การบริหารได้นำเอาศาสตร์ทางจริยศาสตร์เข้ามามีส่วนด้วยอย่างมากด้วย อาจนับได้ว่าการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะที่ได้เติบโตอย่างมากในยุคสงครามโลกครั้งที่สองก็ได้้นำหลักเหตุผลทางจริยศาสตร์เข้ามาใช้ โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกา นับตั้งแต่มีข่าวอื้อฉาวกรณี Watergate ในช่วงทศวรรษ 1970 ทำให้การศึกษาด้านจริยศาสตร์ได้รับความสนใจอย่างจริงจังเป็นต้นมา เนื่องจากการขาดความเชื่อมั่นในการบริหารจัดการของภาครัฐ (Patton and Sawicki, 1993)

สำหรับประเทศไทยการนำหลักจริยธรรมมาใช้กล่าวได้ว่ามีการศึกษาไว้อย่างสนใจทั้งจากหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะสำนักงานข้าราชการพลเรือน และนักวิชาการ ที่กล่าวถึงจริยธรรมข้าราชการ และหลักจริยธรรมข้าราชการนับแต่อดีต (ดวงเดือน พันธุมนาวิน, 2536; วริยา ชินวรรณ, 2541; สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2549) กล่าวคือหลักจริยธรรมข้าราชการถือแนวทางจากหลักพระพุทธศาสนา เช่น ทศพิธราชธรรม จักรวรรดิวัตร ราชสังคหวัตถุ และราชสวัสดิธรรม (วริยา ชินวรรณ, 2541 อ้างใน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2549)

หลักทศพิธราชธรรม เป็นธรรมของพระมหากษัตริย์ และข้าราชการทั่วไปควรยึดไปปฏิบัติด้วยซึ่งมี 10 ประการ ได้แก่ (1) ทาน (2) ศีล ความประพฤติที่ดีงาม (3) การบริจาค หรือการยอมสละผลประโยชน์ส่วนตนเพื่อประโยชน์ส่วนรวม (4) ความเป็นคนตรง (5) ความสุภาพอ่อนโยนต่อชนทั้งปวง (6) ความเพียร (7) ความโกรธ (8) ความไม่เบียดเบียน (9) ความอดทน (10) ความไม่ผิดพลาด (วริยา ชินวรรณ, 2541 อ้างใน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2549)

จักรวรรดิวัตร เป็นหลักธรรมสำหรับพระมหากษัตริย์ และข้าราชการใช้เป็นแนวทางในการดำเนินนโยบายทางการเมือง ได้แก่ (1) การอบรมให้ผู้อยู่ในปกครองตั้งอยู่ในศีลธรรมอันดีงาม (2) การผูกสัมพันธ์ไมตรีกับต่างประเทศ (3) การให้รางวัลอันสมควรแก่ผู้บำเพ็ญตนให้เป็นประโยชน์ต่อสังคม (4) การเกื้อกูลผู้ทรงศีล เครื่องพรตและไทยธรรมและอนุเคราะห์กตัญญูด้วยความช่วยเหลือในสิ่งที่จำเป็นสำหรับสำหรับอาชีพ (5) การอนุเคราะห์ให้เลี้ยงชีพได้ตามควรแก่อัตภาพ (6) การให้อุปการะ

แก่ผู้ทรงศีลที่ประพฤติชอบ (7) การห้ามการเบียดเบียนสัตว์ (8) การชักนำให้ชนทั้งหลายตั้งอยู่ในธรรม จัดการทำบาป ทำกรรมและความไม่เป็นธรรม (9) การให้การสังคมสงเคราะห์แก่ผู้ที่ยึดมั่นไม่พ้อเลี้ยว ซิพ (10) การเข้าหาผู้ทรงศีลในโอกาสอันควร เพื่อศึกษาถึงบุญบาป (11) การตั้งวิริติ ห้ามจิตไม่ให้เกิด อธรรมราคะดำกฤษณา ในที่ไม่ควร (12) การระงับความโลภ ห้ามจิตไม่ให้ปรารถนาลาภที่ไม่ควรได้ (วริยา ชินวรรโณ, 2541 อ้างใน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2549)

ราชสังคหวัตถุ เป็นหลักธรรมที่ใช้ในการวางนโยบายปกครองบ้านเมืองและการพัฒนา ประเทศหรือรัฐบาล ได้แก่ (1) การบำรุงบ้านเมืองให้เจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ (2) การรู้จักดูคน รู้จัก ใช้คนให้เหมาะกับงาน และให้รางวัลตามสมควรของเขา (3) การรู้จักแก้ปัญหาสังคมให้เป็นไปตาม เจตนารมณ์ของคนส่วนใหญ่ (4) การพุดจาไพเราะ (วริยา ชินวรรโณ, 2541 อ้างใน สำนักงาน คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2549)

ราชวสตีธรรม เป็นธรรมที่เป็นหลักปฏิบัติราชการ มีจำนวน 49 ข้อ สรุปได้เป็นสามกลุ่ม โดยกลุ่มแรกคือ ธรรมที่เกี่ยวกับการปฏิบัติต่อพระราชาโดยตรง กลุ่มที่สองคือ ธรรมที่เกี่ยวกับการ ควบคุมตนเอง และกลุ่มที่สามคือธรรมที่เกี่ยวกับงานโดยตรง ได้แก่

- (1) เมื่อเข้ารับราชการใหม่ๆ ยังไม่มีชื่อเสียงและยังมิได้ยศศักดิ์ ก็อย่ากล้าจนเกินพอดี และอย่า ขลาดกลัวจนเสียราชการ
- (2) ข้าราชการต้องไม่มั่งง่าย ไม่เลินเล่อเหลวสดี แต่ต้องระมัดระวังให้ดียิ่งเสมอ ถ้าหัวหน้า ทราบความประพฤติ สติปัญญา และความซื่อสัตย์สุจริตแล้ว ย่อมไว้วางใจและเผยความลับ ให้ทราบด้วย
- (3) ไม่พึงเห็นแก่หลับนอนจนแสดงให้เห็นเป็นการเกียจคร้าน (วริยา ชินวรรโณ, 2541 อ้างใน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2549)

หลักราชการจากพระราชนิพนธ์รัชกาลที่ 6 ซึ่งได้ทรงกล่าวถึงคุณลักษณะที่ข้าราชการพึงมี “หลักราชการ 10 ประการ” ตามหลักคุณธรรมและจริยธรรมในวิชาชีพข้าราชการ 10 ประการดังนี้ (ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม, 2548 อ้างใน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2549, ชาญวิทย์ ไกร ฤกษ์, ข้อวิพากษ์เมื่อวันที่ 2555)

- 1) ความสามารถ คือความชำนาญในการปฏิบัติงานด้านต่างๆ ให้เป็นผลสำเร็จได้ดียิ่งกว่าผู้มี โอกาสเท่าๆกัน

- 2) ความเพียร คือความกล้าหาญไม่ย่อท้อต่อความลำบากและบากบั่นเพื่อจะข้ามความขัดข้องใจให้จงได้ โดยใช้ความวิริยะภาพมิได้ลดหย่อน
- 3) ความมีไหวพริบคือรู้จักสังเกตเห็น โดยไม่ต้องมีใครเตือนว่า เมื่อมีเหตุเช่นนั้นจะต้องปฏิบัติการอย่างนั้นเพื่อให้บังเกิดผลดีที่สุดแก่กิจการทั่วไปและรีบทำการอันเห็นควรนั้นโดยฉับพลัน
- 4) ความรู้เท่าถึงการณ์ คือรู้จักปฏิบัติการอย่างไร จึงจะเหมาะสมแก่เวลาและอย่างไรที่ได้รับเหตุผลสมถึงจะเป็นประโยชน์สูงสุด
- 5) ความซื่อตรงต่อหน้าที่ คือตั้งใจกระทำการซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต
- 6) ความซื่อตรงต่อคนทั่วไป คือให้ประพฤติดีซื่อตรงต่อคนทั่วไป รักษาตนให้เป็นคนที่เขาทั้งจะเชื่อถือได้
- 7) ความรู้จักนินยคน เป็นข้อที่มีความสำคัญสำหรับผู้ที่มิหน้าที่ติดต่อกับผู้อื่น ไม่ว่าจะเป็นผู้ใหญ่หรือผู้น้อย
- 8) ความรู้จักผ่อนผัน คือต้องเป็นผู้ที่รู้จักผ่อนสั้นผ่อนยาว เมื่อใดควรตัดขาดเมื่อใดควรอ่อนโอนหรือผ่อนผันได้ มิใช่แต่จะยึดถือหลักเกณฑ์หรือระเบียบอย่างเดียวซึ่งจะก่อให้เกิดผลเสียควรจะยืดหยุ่นได้
- 9) ความมีหลักฐาน ประกอบด้วยหลักสำคัญสามประการ คือมีบ้านอยู่เป็นที่เป็นทาง มีครอบครัวอันมั่นคงและตั้งตนไว้ในที่ชอบ
- 10) ความจงรักภักดีคือยอมเสียสละเพื่อประโยชน์แห่งชาติ ศาสนาและพระมหากษัตริย์
ซึ่งคุณธรรมต่อตนเอง ปรากฏตาม ข้อ 1 ถึง ข้อ 3 ส่วนคุณธรรมต่อหน้าที่ ปรากฏตามข้อ 4 ถึงข้อ 9

สำหรับคุณธรรมต่อพระมหากษัตริย์ ปรากฏตามข้อ 10 (กรมล ทองธรรมชาติและพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2547อ้างใน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2549)

นอกจากนี้ หลักการให้ข้าราชการมีคุณธรรม ที่ปรากฏในคำปรารภในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2471(2471) ระบุไว้ว่า

โดยที่มีพระราชประสงค์จะทรงวางระเบียบข้าราชการพลเรือนให้เป็นไปในทางเลือกสรรผู้มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการเป็นอาชีพ ไม่มีกังวลด้วยการแสวงหาผลประโยชน์ในทางอื่น

ส่วนฝ่ายข้าราชการก็ให้ได้รับประโยชน์ยิ่งขึ้น เนื่องจากความสละพร้อมด้วยข้าราชการซึ่งมีความสามารถ และรอบรู้ในวิถีและอุบายของราชการ กับทั้งหน้าที่และวินัยอันตนพึงรักษาเป็นนิตยกาล

ต่อมาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ได้ระบุถึงหลักการให้ข้าราชการมีคุณธรรม (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535) ไว้ในมาตรา 91 กล่าวคือ

“**มาตรา 91** ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องถือและปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการ และ**จรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน**ตามข้อบังคับที่ ก.พ.กำหนด” (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535)

นอกจากนี้ ข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2537 ได้ระบุเรื่องจรรยาบรรณไว้ 15 ประเด็น ซึ่งเป็นจรรยาบรรณต่อตนเอง จำนวน 3 ข้อ จรรยาบรรณต่อหน่วยงาน จำนวน 4 ข้อ จรรยาบรรณต่อผู้บังคับบัญชา ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา และผู้ร่วมงานจำนวน 5 ข้อ และจรรยาบรรณต่อประชาชนและสังคมจำนวน 3 ข้อ ดังนี้ (ข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2537)

จรรยาบรรณต่อตนเอง จำนวน 3 ข้อ

- 1) ข้าราชการพลเรือนพึงเป็นผู้มีศีลธรรมอันดี และประพฤติตนให้เหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ
- 2) ข้าราชการพึงใช้วิชาชีพในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ด้วยความซื่อสัตย์ และไม่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ในกรณีที่วิชาชีพใดมีจรรยาวิชาชีพกำหนดไว้ก็พึงปฏิบัติตามวิชาชีพนั้นด้วย
- 3) ข้าราชการพลเรือนพึงมีทัศนคติที่ดี และพัฒนาตนเองให้มีคุณธรรม จริยธรรม รวมทั้งเพิ่มพูนความรู้ความสามารถ และทักษะในการทำงาน เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการมีประสิทธิผลยิ่งขึ้น

จรรยาบรรณต่อหน่วยงานจำนวน 4 ข้อ

- 1) ข้าราชการพลเรือนพึงปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความสุจริตเสมอภาคและปราศจากอคติ
- 2) ข้าราชการพลเรือนพึงปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างเต็มกำลังความสามารถ รอบคอบรวดเร็ว ขยันหมั่นเพียร ถูกต้อง สมเหตุสมผล โดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการและประชาชนเป็นสำคัญ
- 3) ข้าราชการพลเรือนพึงประพฤติตนเป็นผู้ตรงต่อเวลา และใช้เวลาราชการให้เป็นประโยชน์ต่อทางราชการอย่างเต็มที่
- 4) ข้าราชการพลเรือนพึงดูแลรักษาและใช้ทรัพย์สินของทางราชการอย่างประหยัดคุ้มค่า โดยระมัดระวังมิให้เสียหายหรือสิ้นเปลืองเสียวิญญูชนจะพึงปฏิบัติต่อทรัพย์สินของตนเอง

จรรยาบรรณต่อผู้บังคับบัญชา ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา และผู้ร่วมงานจำนวน 5 ข้อ

- 1) ข้าราชการพลเรือนพึงมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน การให้ความร่วมมือช่วยเหลือกลุ่มงานของตน ทั้งในด้านการให้ความคิดเห็น การช่วยทำงาน และการแก้ปัญหาาร่วมกัน รวมทั้งการเสนอแนะในสิ่งที่เห็นว่าจะมีประโยชน์ต่อการพัฒนางานในความรับผิดชอบ
- 2) ข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา พึงดูแลเอาใจใส่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาทั้งในด้านการปฏิบัติงาน ขวัญ กำลังใจ สวัสดิการ และยอมรับความคิดเห็นของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา
- 3) ข้าราชการพลเรือนพึงช่วยเหลือเกื้อกูลกันในทางที่ชอบ รวมทั้งส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดความสามัคคี ร่วมแรงร่วมใจในบรรดาผู้ร่วมงานในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนร่วม
- 4) ข้าราชการพลเรือนพึงปฏิบัติต่อผู้ร่วมงานตลอดจนผู้เกี่ยวข้องด้วยความมีน้ำใจและมนุษยสัมพันธ์อันดี
- 5) ข้าราชการพลเรือนพึงละเว้นจากการนำผลงานของผู้อื่นมาเป็นของตน

จรรยาบรรณต่อประชาชนและสังคมจำนวน 3 ข้อ ดังนี้

- 1) ข้าราชการพลเรือนพึงให้บริการประชาชนอย่างเต็มกำลังความสามารถ ด้วยความเป็นธรรม เอื้อเฟื้อมีน้ำใจ และใช้กริยาวาจาที่สุภาพอ่อนโยน เมื่อเห็นว่าเรื่องใดไม่สามารถปฏิบัติได้ หรือไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนจะต้องปฏิบัติ ควรชี้แจงเหตุผลหรือแนะนำให้ติดต่อไปยังหน่วยงานหรือบุคคล ซึ่งตนทราบว่ามียอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆต่อไป
- 2) ข้าราชการพลเรือนพึงประพฤติตนให้เป็นที่เชื่อถือของบุคคลทั่วไป
- 3) ข้าราชการพลเรือนพึงละเว้นการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด เว้นมีมูลค่าเกินปกติวิสัยที่วิญญูชนจะให้อันโดยสุจริต จากผู้มาติดต่อราชการ หรือจากผู้ซึ่งอาจได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติราชการนั้น หากได้รับไว้แล้วและทราบภายหลังว่าทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่รับไว้มีมูลค่าเกินปกติวิสัย ก็ให้รายงานผู้บังคับบัญชาทราบโดยเร็ว เพื่อดำเนินการตามสมควรแก่กรณี

นับแต่สำนักงานข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้กำหนดข้อบังคับ ก.พ.ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2537 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2537 โดยให้สอดคล้องกับเรื่องจรรยาบรรณไว้ในหลักสูตรการฝึกอบรมและพัฒนาข้าราชการทุกระดับ จึงเป็นหลักปฏิบัติที่ผู้เป็นข้าราชการพลเรือนทุกคนต้องปฏิบัติ ที่ต้องยึดข้อบังคับเป็นหลักเกณฑ์ในการประพฤติปฏิบัติ โดยหลักจรรยาบรรณดังกล่าว มีเนื้อหาเน้นการปฏิบัติตนของผู้บังคับบัญชาต่อผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชาควรปฏิบัติต่อผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงาน และการปฏิบัติต่อประชาชนและสังคม (ข้อบังคับ ก.พ., 2537)

จรรยาบรรณข้าราชการพลเรือน

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้ประกาศข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน, 2537) ต่อมา ในปี พ.ศ. 2542 สำนักงาน ก.พ. ได้จัดตั้งศูนย์ส่งเสริมจริยธรรมขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นศูนย์กลางในการศึกษาวิจัย และเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายทางด้านจริยธรรมในระบบราชการ อีกทั้งประสานส่งเสริมเครือข่ายกับองค์กร และบุคคลต่างๆ ในเรื่องการส่งเสริมจริยธรรม การจัดฝึกอบรมจริยธรรม ปัจจุบันนี้ ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม มีฐานะเป็นหน่วยงานหนึ่งในสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน ของสำนักงาน ก.พ. โดยมีพันธกิจเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมในการทำงาน โดยการศึกษา การวิจัย การพัฒนา การส่งเสริม การให้คำปรึกษา การสร้างเครือข่าย รวมทั้งการสร้างสรรค์และเผยแพร่สื่อณรงค์ ด้านคุณธรรม จริยธรรม จรรยาข้าราชการ ราชการใสสะอาด การป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ ตลอดจนการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท และการประพฤติปฏิบัติตามคำถวายสัตย์ปฏิญาณ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2553)

ต่อมาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หมวด 5 การรักษาจรรยาข้าราชการ มาตรา 78 บัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาจรรยาข้าราชการตามที่ส่วนราชการกำหนดไว้ โดยมุ่งประสงค์ให้เป็นข้าราชการที่ดี มีเกียรติและศักดิ์ศรีความเป็นข้าราชการ วรรคสอง บัญญัติให้ส่วนราชการกำหนดข้อบังคับว่าด้วย จรรยาข้าราชการเพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะงานในส่วนราชการ ตามหลักวิชาและจรรยาวิชาชีพ วรรคสาม ในการกำหนดข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการตามวรรคสอง จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของข้าราชการและประกาศให้ประชาชนทราบด้วย และมาตรา 79 บัญญัติว่าข้าราชการพลเรือนผู้ใดไม่ปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการอันมิใช่ความผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาตักเตือนนำไปประกอบการพิจารณาแต่งตั้ง เลื่อนเงินเดือน หรือสั่งให้ข้าราชการผู้นั้นได้รับ การพัฒนา

นับได้ว่าปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ระบุถึง หลักการให้ข้าราชการมีคุณธรรม (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551) ปรากฏในมาตราต่างๆ ดังนี้

มาตรา 34 การจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนต้องเป็นไปเพื่อผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ และความคุ้มค่า โดยให้ข้าราชการปฏิบัติราชการอย่างมีคุณภาพ **คุณธรรม** และมีคุณภาพชีวิตที่ดี

มาตรา 52 การสรรหาเพื่อให้ได้บุคคลมาบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ต้องเป็นไปตาม**ระบบคุณธรรมและคำนึงถึงพฤติกรรมทางจริยธรรม** ของบุคคลดังกล่าว.....”

มาตรา 72 ให้ส่วนราชการมีหน้าที่ดำเนินการให้มีการเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อให้ข้าราชการพลเรือนสามัญมี**คุณภาพ คุณธรรม จริยธรรม**

มาตรา 74 ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดประพฤติตนอยู่ใน**จรรยา**และระเบียบวินัยให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาเลื่อนเงินเดือนให้ตามควรแก่กรณีตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. และจะให้บำเหน็จความชอบอย่างอื่นซึ่งอาจเป็นคำชมเชย.....”

มาตรา 78 ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษา**จรรยา**ข้าราชการตามที่ส่วนราชการกำหนดไว้

ให้ส่วนราชการกำหนดข้อบังคับว่าด้วย**จรรยาข้าราชการ**เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะงานในส่วนราชการนั้นตามหลักวิชาและจรรยาวิชาชีพ.....”

มาตรา 79 ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไม่ปฏิบัติตาม**จรรยาข้าราชการ**อันมิใช่ความผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาดักเตือน นำไปประกอบการพิจารณาแต่งตั้ง เลื่อนเงินเดือน หรือสั่งให้ข้าราชการผู้นั้นได้รับการพัฒนา”

สำหรับหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทย เจื่อน ไชยข้อบังคับตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในปีพุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติเน้นเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ปฏิบัติงานใน

ภาครัฐ ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 77 บัญญัติว่ารัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงาน หรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการ ปฏิบัติหน้าที่ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540)

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีสาระสำคัญประการหนึ่งที่ มุ่งแก้ไขปัญหาการผูกขาดอำนาจรัฐและการใช้อำนาจรัฐอย่างไม่เป็นธรรม รวมทั้งการดำเนินการทาง การเมืองที่ขาดความโปร่งใส ไม่มีคุณธรรม จริยธรรม และระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจที่ล้มเหลว จึงมีบทบัญญัติที่มุ่งเน้นให้ประเทศมีการบริหารจัดการที่โปร่งใส มีคุณธรรมและจริยธรรม จึงได้กำหนด ในหมวด 13 จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาตรา 244

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 244 ได้ บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และตามหมวด 3 มาตรา 279 และมาตรา 280 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับ จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยมีกลไกและระบบคือให้มีการจัดทำ ประมวลจริยธรรมเพื่อเป็นมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และ เจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท ซึ่งตามมาตรา 304 กำหนดให้การดำเนินการจัดทำประมวลจริยธรรม ดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และเพื่อให้การบังคับใช้มาตรการ ทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทเป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดโทษของการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมให้ถือ เป็นการกระทำความผิดทางวินัย ดังนั้นสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจึงกำหนดมาตรฐานให้หน่วยงาน ภาครัฐทุกหน่วยงานจัดทำประมวลจริยธรรม (code of ethics) ของหน่วยงานมีค่านิยมหลัก (Core Value) 9 ประการ พร้อมทั้งมีกลไกและระบบในการดำเนินงานเพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพ รวมทั้งมีขั้นตอนการลงโทษตามรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550)

สำหรับค่านิยมหลัก (Core Value) 9 ประการของมาตรฐานจริยธรรมสำหรับผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ 9 ประการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมี ดังนี้ (ร่าง ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน, 2552)

- 1) การยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรม
- 2) การมีจิตสำนึกที่ดี ซื่อสัตย์ สุจริต และรับผิดชอบ

3) การยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตนและไม่มี ผลประโยชน์ทับซ้อน

4) การยื่นหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง เป็นธรรม และถูกกฎหมาย

5) การให้บริการแก่ประชาชนด้วยความรวดเร็ว มีอัธยาศัย และไม่เลือกปฏิบัติ

6) การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน ถูกต้อง และไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง

7) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษามาตรฐาน มีคุณภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้

8) การยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

9) การยึดมั่นในหลักจรรยาวิชาชีพขององค์กร

สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 กำหนดในมาตรา 279 และมาตรา 280 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นสำนักงาน ก.พ.ในฐานะเป็นหน่วยงานหลักในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนจึงดำเนินการสอดคล้องกับบัญญัติในรัฐธรรมนูญ โดยการนำเสนอประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนต่อรัฐบาล และต่อมาประมวลจริยธรรมดังกล่าวได้ประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2552 ซึ่งประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ได้กำหนดแนวทางให้ข้าราชการประพฤติปฏิบัติรวม 10 ประการ สรุปได้ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2553)

1) ข้าราชการต้องยึดมั่นในจริยธรรม และยื่นหยัดกระทำในสิ่งที่ถูกต้อง และเป็นธรรม

2) ข้าราชการต้องมีจิตสำนึกที่ดี และความรับผิดชอบต่อนหน้าที่ เสียสละ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรวดเร็ว โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้

3) ข้าราชการต้องแยกเรื่องส่วนตัวออกจากตำแหน่งหน้าที่ และยึดถือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน

4) ข้าราชการต้องละเว้นจากการแสวงประโยชน์ที่มีขอบโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ และไม่กระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตน และประโยชน์ส่วนรวม

5) ข้าราชการต้องเคารพ และปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอย่างตรงไปตรงมา

6) ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม เป็นกลางทางการเมือง ให้บริการแก่ประชาชน โดยมีอัธยาศัยที่ดี และไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

7) ข้าราชการต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการอย่างเคร่งครัด และรวดเร็ว ไม่ถ่วงเวลาให้เนิ่นช้า และใช้ข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการดำเนินงานเพื่อการในหน้าที่ และให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน ถูกต้อง ทันการณ์ และไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง

8) ข้าราชการต้องมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษาคุณภาพ และมาตรฐานแห่งวิชาชีพโดยเคร่งครัด

9) ข้าราชการต้องยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

10) ข้าราชการต้องเป็นแบบอย่างที่ดีในการดำรงตน รักษาชื่อเสียง และภาพลักษณ์ของราชการโดยรวม

จากข้อมูลของผู้ตรวจการแผ่นดิน พบว่ามีรายชื่อหน่วยงานของรัฐที่มีการนำประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนไปเป็นแนวปฏิบัติดังนี้ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2553)

ในการบังคับใช้มาตรการข้างต้นดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐดังนี้

1) เสนอแนะหรือให้คำแนะนำในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2) ส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีจิตสำนึกในด้านจริยธรรม

3) รายงานการกระทำที่มีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม เพื่อให้ผู้ที่รับผิดชอบในการบังคับการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม

4) กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรม ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และหากเป็นการกระทำผิดร้ายแรงให้ส่งเรื่องคณะกรรมการปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการ โดยให้ถือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง

5) กรณีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมมีลักษณะร้ายแรงหรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการดำเนินการของผู้รับผิดชอบจะไม่เป็นไปด้วยความเป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไต่สวนและเปิดเผยผลการไต่สวนต่อสาธารณะก็ได้

ที่สำคัญ คณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายรัฐบาลเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2551 ด้านนโยบายการบริหารจัดการที่ดี ประสิทธิภาพการบริหารราชการ ข้อ 8.1.5 การเสริมสร้างมาตรฐานด้านคุณธรรมจริยธรรม ให้กับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และพัฒนาความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของ

หน่วยงานภาครัฐ พร้อมทั้งป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างจริงจัง เพื่อให้ราชการเป็นที่เชื่อถือไว้วางใจแก่ประชาชน

ซึ่งเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายภาครัฐ แผนบริหารราชการแผ่นดิน (พ.ศ. 2551-2554) นโยบายการบริหารจัดการที่ดีได้กำหนดเป้าหมายเชิงนโยบายให้ระบบการบริหารงานภาครัฐสามารถอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชน รวมทั้งยกระดับคุณภาพมาตรฐานและธรรมาภิบาลเป็นที่ยอมรับของประชาชน โดยมีกลยุทธ์ 3 ด้านคือ

(1) การเสริมสร้างมาตรฐานด้าน คุณธรรม จริยธรรมให้แก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐและพัฒนาความ โปร่งใสในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ

(2) สนับสนุนความเข้มแข็งภาคประชาชนโดยการสร้างเครือข่ายกลไกการตรวจสอบของภาคประชาชน

(3) การพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตย ปลุกฝังจิตสำนึกคุณธรรม เพิ่มประสิทธิภาพกลไกการตรวจสอบภาครัฐ เกณฑ์สากลเพื่อเสริมสร้างภาพลักษณ์ของประเทศและการยอมรับจากนานาประเทศ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2551)

ดังนั้นเพื่อให้เป็นไปตามความในมาตรา 279 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบ คำนิยามหลักสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันผู้ตรวจการแผ่นดินได้ให้ คำแนะนำให้หน่วยงานทั้งหลายถือปฏิบัติ ก.พ. โดยอนุวัติคณะรัฐมนตรี จึงกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นเป็นประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

กลุ่มที่หนึ่ง ข้าราชการสังกัดกระทรวง

1. กระทรวงการคลัง
2. กระทรวงการต่างประเทศ
3. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
4. กระทรวงคมนาคม
5. กระทรวงพาณิชย์
6. กระทรวงมหาดไทย
7. กระทรวงยุติธรรม กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กรมสอบสวนคดีพิเศษ
8. กระทรวงแรงงาน
9. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
10. กระทรวงศึกษาธิการ

11. กระทรวงสาธารณสุข
12. กระทรวงอุตสาหกรรม
13. กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
14. กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
15. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
16. กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
17. กระทรวงพลังงาน
18. กระทรวงวัฒนธรรม

กลุ่มที่สอง ส่วนราชการในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

19. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
20. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
21. สำนักข่าวกรองแห่งชาติ
22. สำนักงบประมาณ
23. สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ
24. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
25. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
26. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
27. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
28. สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
29. กรมประชาสัมพันธ์
30. สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

**กลุ่มที่สาม ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง และองค์กร
อื่นๆตามรัฐธรรมนูญ**

31. สำนักพระราชวัง
32. สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ
33. สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
34. สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2.4 ผลการศึกษาและงานวิจัยในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับด้านจริยธรรม

สำหรับผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องด้านจริยธรรม จะเรียงลำดับตามปี พ.ศ.ที่เป็นปัจจุบันไว้เป็นลำดับแรก โดยเรียงตามลำดับ ดังนี้

ศาสตราจารย์ ดร.ดิน ปรัชญพฤทธิ (2536 อ้างใน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2549) ดำรวจระบบคุณธรรมข้าราชการพลเรือนไทยในช่วงหกทศวรรษ จากกลุ่มตัวอย่าง 499 คน ที่เป็นข้าราชการระดับผู้อำนวยการหรือเทียบเท่าจากทุกกระทรวงยกเว้นกระทรวงกลาโหม พบว่าการพิจารณาดีความดีความชอบตามระบบคุณธรรม เกณฑ์ที่ใช้ได้แก่ ความวิริยะ อุตสาหะ เสียสละและซื่อสัตย์สุจริต

นอกจากนี้ ศาสตราจารย์ ดร. ดิน ปรัชญพฤทธิ (2537) ได้ศึกษาเรื่อง “วิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณของระบบราชการและข้าราชการในต่างประเทศ รัชกาลที่ 5 และปัจจุบัน” การวิจัยใช้วิธีผสมผสานการวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยใช้กรอบแนวคิดทฤษฎีพบว่า (1) วิชาชีพนิยมของระบบราชการและข้าราชการไทย พิจารณาจากเกณฑ์สากลสมัยใหม่ 18 เกณฑ์ได้เริ่มต้นขึ้นเป็นครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่วิชาชีพนิยมดังกล่าวมีความแข็งแกร่งน้อยกว่าวิชาชีพนิยมประมาณในปัจจุบันประมาณร้อยละ 10.5 (2) สาเหตุที่ต้นเกล้ารัชกาลที่ 5 ทรงมีความจำเป็นที่ต้องพัฒนาวิชาชีพนิยมของระบบราชการและข้าราชการไทย สืบเนื่องจากปัจจัยภายใน เช่นสมรรถนะของระบบราชการและข้าราชการ การประสานงานของหน่วยงานทหารและพลเรือน ส่วนปัจจัยภายนอก เช่นลัทธิล่าอาณานิคม ประเทศ (3) วิชาชีพนิยมของระบบราชการและข้าราชการไทยที่ได้รับการพัฒนาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีผลกระทบต่อวิชาชีพนิยมในสังคมไทยหลายมิติได้แก่การปกครอง การบริหาร เศรษฐกิจและสังคม (4) ปัจจัยภูมิหลังทางสังคม เศรษฐกิจ บางตัวแปรของข้าราชการมีความสัมพันธ์กับวิชาชีพนิยมทั้งระดับจุลภาคและมหภาค สำหรับระดับความเป็นวิชาชีพนิยมของระบบราชการของประเทศตะวันตกในสมัยของต้นเกล้ารัชกาลที่ 5 และในปัจจุบันพบว่าทั้ง 18 เกณฑ์ที่กำหนดส่วนใหญ่หลายประเด็นมีความแตกต่างกัน แต่มีส่วนที่คล้ายคลึงกัน เฉพาะในเรื่อง “การประกอบอาชีพเต็มเวลา” “การจัดแผนงานการศึกษาโดยสมาคมวิชาชีพ” และ “การมีจรรยาบรรณวิชาชีพ” สำหรับระดับความเป็นวิชาชีพนิยมของข้าราชการของประเทศตะวันตกในสมัยของต้นเกล้ารัชกาลที่ 5 และในปัจจุบันพบว่าทั้ง 18 เกณฑ์ ส่วนใหญ่มีความแตกต่างกัน ส่วนที่ความคล้ายคลึงกันได้แก่ “การมีความจงรักภักดีและความผูกพันในวิชาชีพ” “การมองเห็นอนาคตในการประกอบอาชีพ” และ “การมีความเจริญก้าวหน้าในวิชาชีพของตน” (ดิน ปรัชญพฤทธิ, 2537)

ที่สำคัญ ศาสตราจารย์ ดร. ดิน ปรัชญพฤทธิ (2551) ได้นำเรื่องวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณมาเขียนลงในวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยได้สรุปเนื้อหาของความหมายของวิชาชีพนิยม จรรยาบรรณ ทฤษฎีจรรยาบรรณ วิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณของประเทศตะวันตก วิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณของไทย รวมทั้งนำเสนอแบบทดสอบตนเองเกี่ยวกับจรรยาบรรณฉบับย่อ หลักการเขียนจรรยาบรรณตลอดจนแบบทดสอบตนเองเกี่ยวกับจรรยาบรรณฉบับสมบูรณ์ ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์กับหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานต่างๆที่อาจนำไปปรับใช้ในการนำประมวลจริยธรรมไปสู่การปฏิบัติ

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2547) ศึกษาค่านิยมของข้าราชการไทยในยุคปฏิรูประบบราชการ โดยได้สรุปงานวิจัยเป็นบทความวิเคราะห์ถึงค่านิยมหลักของข้าราชการในช่วงตั้งแต่สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ถึงสมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2575 โดยวิเคราะห์ว่า “ค่านิยมกษัตริย์” ปรากฏในช่วงสุโขทัย ถึงอยุธยา และ “ค่านิยมพระยา” ปรากฏชัดในสมัยกรุงศรีอยุธยาถึงช่วงรัตนโกสินทร์ ซึ่งเด่นชัดในรัชสมัยรัชการที่ 5 คือการนิยมนกย่องอาชีพรบราชการ โดยมุ่งเพื่อเกียรติยศ ชื่อเสียงมากกว่าทรัพย์สินเงินทอง ส่วนค่านิยมของข้าราชการตั้งแต่ปี 2475 ถึง พ.ศ.2500 พบว่า “ค่านิยมพ่อค้า” เริ่มก่อตัวมาผสมผสานกับ “ค่านิยมพระยา” ซึ่งมีส่วนให้ข้าราชการนอกราชการบ้างหลง ต่อมาค่านิยมของข้าราชการตั้งแต่ปี 2501 ถึงปัจจุบันพบว่า “ค่านิยมพ่อค้า” ปรากฏชัดเจนมากขึ้นนั้นหมายถึงค่านิยมที่ข้าราชการนิยมนกย่องและนำแนวคิดของพ่อค้าที่ยึดกำไรสูงสุดมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ โดยคำนึงถึงทรัพย์สินมากกว่ายศถาบรรดาศักดิ์หรือเกียรติยศชื่อเสียง และวิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2547) ยังได้ระบุค่านิยมของข้าราชการไทยที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศไว้ 7 ข้อได้แก่ (1) ค่านิยมของการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ (2) ค่านิยมที่ยึดถือระบบพวกพ้องในทางมิชอบ (3) ค่านิยมที่ต้องการเป็นเจ้าคนนายคน (4) ค่านิยมในการประจบสอพลอ (5) ค่านิยมที่ชอบความสะดวกสบายและเกียจคร้าน (6) ค่านิยมแบบปัจเจกชนนิยม (7) ค่านิยมในความเป็นอนุรักษนิยม นอกจากนี้ยังได้เสนอแนะค่านิยมของข้าราชการที่ควรเป็นไปในสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศไว้ 7 ข้อได้แก่ (1) ค่านิยมในความซื่อสัตย์สุจริต (2) ค่านิยมในระบบคุณธรรม (3) ค่านิยมในหลักประชาธิปไตย (4) ค่านิยมที่ยึดถือหลักการมากกว่าตัวบุคคล (5) ค่านิยมในความประหยัดและขยัน (6) ค่านิยมของการรวมกลุ่ม (7) ค่านิยมในระเบียบวินัย ซึ่งวิรัช วิรัชนิภาวรรณ ให้ความเห็นว่า ค่านิยมที่ควรเป็นทั้ง 7 ข้อ จะนำไปสู่ค่านิยมหลักที่พึงปรารถนาคือการรับใช้ประชาชนซึ่งเป็นเป้าหมายสูงสุด (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2547)

นอกจากนี้ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2549) ได้เขียนบทความเรื่อง “การพัฒนาจริยธรรมของข้าราชการ” ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับ ความสำคัญของข้าราชการ แนวคิดการมองข้าราชการในด้านบวกและลบ และแนวคิดเกี่ยวกับจริยธรรม ปัญหาของข้าราชการที่เกิดจากระบบราชการและตัวข้าราชการ และ

แนวทางการพัฒนา ซึ่งในประเด็นจริยธรรมได้วิเคราะห์ถึงปัจจัยภายในและภายนอกที่มีส่วนกำหนดพฤติกรรมหรือการกระทำของข้าราชการ และเสนอการพัฒนาจริยธรรมของข้าราชการเป็นสี่แนวทางคือ การพัฒนาข้าราชการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง การพัฒนาข้าราชการตามหลักทศพิธราชธรรม (ผู้บังคับบัญชาทุกระดับ) การพัฒนาข้าราชการโดยดำเนินงานในลักษณะเป็นเครือข่าย การพัฒนาข้าราชการตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ) (2549) ได้ศึกษาเรื่องโครงการรณรงค์เผยแพร่ค่านิยมรักความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อจัดทำคู่มือข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อสร้างเกณฑ์มาตรฐานสำหรับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐและเพื่อกำหนดพฤติกรรมที่พึงประสงค์และไม่พึงประสงค์ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยใช้วิธีการวิจัยเอกสารและการสนทนากลุ่ม ผลการศึกษาได้วิเคราะห์เกณฑ์มาตรฐานที่นำไปใช้เป็นแนวปฏิบัติตนของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ประพฤติตามค่านิยมรักความซื่อสัตย์สุจริตและไม่มีพฤติกรรมการทุจริตได้แก่ (1) ปฏิบัติตามระเบียบวินัยของข้าราชการพลเรือนอย่างเคร่งครัด (2) มีความประพฤติตามจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน (3) มีความประพฤติตามค่านิยมสร้างสรรค์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (4) มีความประพฤติตามสมรรถนะของข้าราชการพลเรือน (5) มีความประพฤติตามมาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรมของหน่วยงาน นอกจากนี้ได้กำหนดพฤติกรรมที่พึงประสงค์ไว้ 40 พฤติกรรมและพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ไว้ 26 พฤติกรรม ดังนี้

พฤติกรรมที่พึงประสงค์หรือควรปฏิบัติ(DO's)

1) ควรสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วยความบริสุทธิ์ใจ

2) ควรติดตามเหตุการณ์ที่อาจเป็นภัยต่อประเทศ และป้องกันภัยนั้นจนเต็มความสามารถ

3) ควรมีค่านิยม และประพฤติดี ถูกต้องตามทำนองคลอง

ธรรม ยึดหลักคำสอนทางศาสนาเป็นแนวทางในการดำเนินชีวิต รวมทั้งยึดมั่นในขนบธรรมเนียมประเพณีไทย

4) ควรประพฤติตนให้เป็นที่เชื่อถือของบุคคลทั่วไป รักษาไว้ซึ่งเกียรติและศักดิ์ศรีของการเป็นราชการ

5) ควรมุ่งผลสัมฤทธิ์ในงาน ปฏิบัติงานด้วยความรับผิดชอบ เต็มความสามารถ รอบคอบ ถูกต้อง มานะ มุ่งมั่น กำหนดมาตรฐาน และเป้าหมายในการทำงาน

6) ควรมีความคิดสร้างสรรค์ แสดงและรับฟังความคิดเห็น ที่มีประโยชน์ต่อการพัฒนาและส่งเสริมการทำงาน

7) ควรจัดสภาพแวดล้อมที่เอื้อและจัดสภาพแวดล้อมที่ขัดขวางการทำงาน

8) ควรทำงานประสานสัมพันธ์ ยึดผลลัพธ์ของงาน มุ่งให้เกิดผลดีและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ติดตามผล ประเมิน และปรับปรุงงานให้ดีขึ้นอยู่เสมอ

9) ควรช่วยเหลือกันในการปฏิบัติราชการยึดมั่นในความสามัคคี มีน้ำใจ และเกื้อกูลกัน ในทางที่ชอบ

10) ควรมีวิสัยทัศน์ พัฒนาตนเอง มีการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง เพิ่มทักษะ ปรับตัวและคิดค้นตามยุคสมัย แลกเปลี่ยนเรียนรู้ และถ่ายทอดกระบวนการทำงานให้กัน

11) ควรเอาใจใส่ผู้ได้บังคับบัญชาให้เป็นผู้มีวินัย จัดอบรมเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาทัศนคติให้เป็นผู้มีจิตสำนึกในการบริการ

12) ควรเอาใจใส่ผู้ได้บังคับบัญชาในการปฏิบัติงาน สร้างขวัญกำลังใจ และสวัสดิการปกครองโดยใช้หลักการและเหตุผล

13) ควรยึดหลักความคุ้มค่าในการบริหารจัดการทรัพยากรและงบประมาณของรัฐ

14) ควรใช้ทรัพยากรและงบประมาณของรัฐ อย่างประหยัด คุ้มค่า มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

15) ควรมีจิตสำนึกและทัศนคติที่ดีในการบริการประชาชน ให้บริการรวดเร็ว ถูกต้อง

16) ควรให้คำแนะนำเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ ขั้นตอนของกฎหมายให้ผู้รับบริการทราบ

17) ควรชี้แจงเหตุที่ไม่สามารถให้บริการได้ และแจ้งการเข้าถึงแหล่งข้อมูลที่ได้รับบริการ
ต้องการ

18) ควรให้บริการด้วยความเสมอภาค ยุติธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ

19) ควรเคารพในสิทธิ เสรีภาพ ของผู้รับบริการด้วยความจริงใจ

20) ควรปฏิบัติหน้าที่ราชการ ด้วยความโปร่งใส ซื่อสัตย์ สุจริต เทียบตรง และเที่ยงธรรมตามหลักกฎหมาย จริยธรรม และระเบียบวินัย

21) ควรซื่อสัตย์ต่อวิชาชีพของตนเอง ปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาชีพ และแสดงความคิดเห็นตามหลักอย่างตรงไปตรงมา

22) ควรทำในสิ่งที่ถูกต้องตามหลักกฎหมาย หลักวิชาการ และหลักคุณธรรม

23) ควรปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส มีหลักการ มีขั้นตอนการทำงานที่ชัดเจน จัดเก็บหลักฐานเพื่อรับการตรวจสอบ มีการตัดสินใจที่เหมาะสมโดยใช้ข้อมูลหลายแหล่ง และสามารถอธิบายได้อย่างชอบธรรมในสิ่งที่ปฏิบัติ

24) ควรใช้ดุลยพินิจด้วยเกณฑ์มาตรฐานที่คงเส้นคงวา เสมอภาค และเป็นธรรม สอดคล้องกับเจตนาของกฎข้อบังคับในกฎหมาย

25) ควรปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา และตามลำดับขั้นของการบังคับบัญชา

26) ควร เอาใจใส่ ป้องกัน สักเกตการณ์ ขจัดเหตุที่ทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำผิดวินัย และระเบียบทางราชการ ซึ่งอันเป็นเรื่องที่สามารถป้องกันได้

27) ควรรับดำเนินการสืบสวนหาข้อเท็จจริง เมื่อมีการกล่าวหาผู้ใต้บังคับบัญชา แม้จะไม่มีพยานหลักฐานก็ตาม

28) ควรกล้า ควรกล้ายืนหยัดที่จะทำในสิ่งที่ถูกต้องต่อไป แม้ยืนหยัดที่จะทำในสิ่งที่ถูกต้องต่อไป แม้ว่าบุคคลรอบข้างจะกระทำผิดก็ตาม

29) ควรกล้ายืนหยัดที่จะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความถูกต้อง โดยไม่หวั่นเกรงอิทธิพลใดๆทั้งจากภายในและภายนอกหน่วยงาน

30) ควรปรึกษา ชี้แจง และขอคำแนะนำจากผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่ารับทราบ หากมีคำสั่งให้ทำทุจริตมีหลักการ มีขั้นตอนจากผู้ที่มีอำนาจซึ่งไม่สามารถปฏิเสธได้

31) ควรใช้อำนาจหน้าที่ทางราชการ ด้วยความเป็นธรรมไม่ลำเอียง

32) ควรมีความเป็นกลางทางการเมือง

33) ควรระมัดระวังในการใช้อำนาจหน้าที่ ที่อาจกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ หรือความเจริญก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ของบุคคลอื่น

34) ควรรับของกำนัล ที่มั่นใจว่าจะไม่กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน

35) ควรมอบของกำนัลให้เป็นของราชการส่วนรวม หากไม่สามารถปฏิเสธการรับของกำนัลที่มีมูลค่าสูงเกินกฎหมายกำหนดได้ ด้วยอาจทำให้ขุนหมองต่อกัน

36) ควรเผยแพร่ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างถูกต้อง ครบถ้วน ทั้งสื่อเอกสารและอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลต่างๆได้

37) ควรรักษาความลับทางราชการ กรณีที่ไม่สามารถเปิดเผยได้

38) ควรชี้แจงและแจ้งต่อทางการ เพื่อแสดงความบริสุทธิ์จากการได้รับผลประโยชน์นั้น หากได้รับผลประโยชน์จากธุรกิจเอกชน

39) ควรขอคำปรึกษากับผู้บังคับบัญชา เมื่ออยู่ในสถานการณ์ความขัดแย้งด้านผลประโยชน์

40) ควรระมัดระวังเรื่องความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ เมื่อรับตำแหน่งในธุรกิจเอกชน ทั้งในขณะที่ยังรับราชการ และหลังออกจากราชการภายใน 2 ปี

พฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์หรือไม่ควรปฏิบัติ(DON'T's)

1) ไม่เป็นผู้ที่มีความประพฤติส่วนตัวที่ไม่เหมาะสม เช่น หมกมุ่นในอบายมุข ดิศสุรา การพนัน ประพฤติตนในทำนองชู้สาว ก่อหนี้สินและไม่ชำระหนี้ ทำอนาจาร และเกี่ยวข้องกับสารเสพติด

2) ไม่กระทำการใดๆ ที่เป็นการกลั่นแกล้งกล่าวหาผู้ร่วมงานด้วยกัน

3) ไม่มาปฏิบัติราชการสาย และกลับก่อนเวลา โดยเฉพาะผู้บังคับบัญชา ด้วยผู้ใต้บังคับบัญชา จะเลียนแบบ

4) ไม่ใช้เวลาราชการไปทำงานหรือธุระส่วนตัว เช่น การทำงานพิเศษ การเรียนหนังสือ

5) ไม่ใช้ทรัพย์สินราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว เช่น พาหนะ วัสดุสำนักงาน เป็นต้น

6) ไม่ดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ข่มเหงประชาชนผู้ติดต่อราชการ

7) ไม่แบ่งแยกการให้บริการแก่ประชาชน ด้วยความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา ความพิการ เป็นต้น

8) ไม่ประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ อันเป็นเหตุให้เสียราชการได้

9) ไม่หลีกเลียงที่จะปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของราชการ ทั้งเจตนาและไม่เจตนา

10) ไม่กระทำทุจริตหรือร่วมทำทุจริต เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวและผู้อื่น เช่น การปลอมแปลงเอกสาร เบิกเงินค่าสวัสดิการเท็จ รายงานเท็จ เป็นต้น

11) ไม่อาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตนทั้งทางตรงหรือทางอ้อม ทาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น เช่น เรียกเงินเพื่อพาเข้าทำงาน ทุจริตในการสอบ เอื้อประโยชน์ให้พรรคการเมือง

12) ไม่ยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตนทั้งทางตรงหรือทางอ้อม ในการแสวงหาประโยชน์ อันทำให้เสื่อมเสียความเที่ยงธรรม และเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งราชการของตน

13) ไม่ใช้อำนาจบังคับให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำการใดๆ กับธุรกิจเอกชน อันเอื้อประโยชน์ต่อธุรกิจของญาติและพวกพ้อง

14) ไม่ให้ความร่วมมือ และสนับสนุนการกระทำของข้าราชการที่มีเจตนาทำทุจริตโดยเห็นประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง

15) ไม่กระทำการอันมากกว่า หรือน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มีควรได้

16) ไม่กระทำการที่ผิดวัตถุประสงค์ ผิดเป้าหมายของงาน หรือวิธีการที่ผิดในการทำงานเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มีควรได้

17) ไม่กระทำการทุจริต เนื่องจากผู้มีอำนาจเหนือกว่า ด้วยได้รับประโยชน์ เกรงกลัวอิทธิพล หรือเป็นญาติและพวกพ้องเดียวกัน

18) ไม่รับและอนุญาตให้ครอบครัวหรือญาติรับ ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใด นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด

19) ไม่รับและอนุญาตให้ครอบครัวหรือญาติรับ ของกำนัลหรือการรับรองจากธุรกิจเอกชนที่ติดต่อกับราชการ เช่น บัตรส่วนลด บัตรดูภาพยนตร์ งานเลี้ยงต่างๆ เป็นต้น

20) ไม่เปิดเผยความลับของราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการ ทั้งในช่วงรับราชการและหลังออกจากราชการ

21) ไม่นำข้อมูลการทำงานภายในหน่วยงานไปเปิดเผยหรือวิจารณ์ อันทำให้เกิดความเสียหายทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงาน

22) ไม่กระทำการใดๆ หรืออยู่ในสถานการณ์ขัดแย้งด้านผลประโยชน์

23) ไม่ดำรงตำแหน่ง หรือเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในธุรกิจเอกชนที่มีการติดต่อกับหน่วยงานต้นสังกัด

24) ไม่เป็นคู่สัญญากับรัฐบาลแบบผูกขาดตัดตอน หรือรับสัมปทานจากหน่วยงานต้นสังกัดโดยตนเป็นผู้ทำหน้าที่ ในฐานะเป็นผู้มีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี

25) ไม่ดำรงตำแหน่งหรือเป็นที่ปรึกษาโครงการ ที่เชื่อได้ว่าระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งนั้น จะทำให้เกิดความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์

26) ไม่ดำรงตำแหน่ง เป็นคู่สัญญา รับสัมปทาน หรือมีส่วนได้ส่วนเสียในธุรกิจเอกชนในระยะ 2 ปี หลังออกจากราชการ

นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) (2555) ได้ดำเนินการโครงการส่งเสริมความโปร่งใสในภาคราชการสำหรับหน่วยงานด้านนโยบายการบริหาร ด้านการบังคับใช้กฎหมาย และด้านสนับสนุนวิชาการ มีวัตถุประสงค์ประการแรกคือเพื่อสร้างตัวชี้วัดและหลักเกณฑ์การประเมินความโปร่งใสของส่วนราชการระดับกรมประการที่สอง เพื่อสร้างแบบประเมินความโปร่งใสของส่วนราชการระดับกรม ประการที่สาม เพื่อเสนอแนะแนวทางในการประเมินและการสร้าง

แรงจูงใจแก่หน่วยงานในการเข้าร่วมประเมิน และประการที่สี่เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับตัวชี้วัด หลักเกณฑ์การประเมินและแนวทางสร้างความโปร่งใส (Transparency) และการสำนึกรับผิดชอบหรือการตรวจสอบได้ (Accountability) แก่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และข้าราชการ/เจ้าหน้าที่ของรัฐที่สังกัดหน่วยงานอื่นๆ โดยมีขอบเขตการศึกษาเฉพาะส่วนราชการระดับกรม ในส่วนกลางเท่านั้น

ทั้งนี้คณะผู้ศึกษาได้วิเคราะห์ส่วนราชการระดับกรม จำนวนทั้งหมด 19 กระทรวง 139 หน่วยงาน และได้จำแนกประเภทหน่วยงานตามขอบเขตอำนาจหน้าที่และการปฏิบัติงานหลัก ออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่

- 1) หน่วยงานนโยบายการบริหาร (Policy unit) จำนวน 43 หน่วยงาน
- 2) หน่วยงานการบังคับใช้กฎหมาย (Regulatory unit) จำนวน 35 หน่วยงาน
- 3) หน่วยงานบริการ (Service delivery unit) จำนวน 36 หน่วยงาน
- 4) หน่วยงานสนับสนุนวิชาการ (Supportive unit) จำนวน 25 หน่วยงาน

จากการวิเคราะห์ภารกิจและลักษณะของหน่วยงานภาครัฐ คณะผู้ศึกษา พบว่า ความเสี่ยงหรือจุดเปราะบางด้านความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐที่อาจส่งผลให้เกิดปัญหาทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ คือ ปริมาณงบประมาณที่ได้รับในแต่ละปี การมีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจ ทั้งนี้ความโปร่งใสจะช่วยลดความเสี่ยงที่จะเกิดเหตุการณ์ทุจริต

คณะผู้ศึกษาได้เลือกส่วนราชการระดับกรม เพื่อใช้เป็นกรณีศึกษาของหน่วยงานแต่ละประเภทเพื่อนำมาพัฒนาเป็นตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ ดังนี้ (สำนักงาน ก.พ., 2555)

1) สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นกรณีศึกษาหน่วยงานประเภทนโยบายการบริหาร เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่โดยตรงในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กำหนดทิศทางยุทธศาสตร์และนโยบายในการพัฒนาประเทศ พบจุดเปราะบาง/จุดเสี่ยง ได้แก่ การวิเคราะห์แผนการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ, การร่วมเป็นกรรมการของรัฐวิสาหกิจและบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ที่รัฐเป็นผู้ถือหุ้น, การจัดจ้างบริษัทที่ปรึกษา และการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง

2) กรมการค้าภายใน สังกัดกระทรวงพาณิชย์ เป็นกรณีศึกษาหน่วยงานประเภทการบังคับใช้กฎหมายเนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้า และกำกับดูแลการประกอบธุรกิจการค้าภายในประเทศให้มีความเป็นธรรม พบจุดเปราะบาง/จุดเสี่ยง ได้แก่ การใช้อำนาจตามกฎหมายในการกำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมาย (เช่น การแข่งขันทางการค้า, เจ้าหน้าที่

(1.2) ผู้บริหารเป็นที่ยอมรับเรื่องความซื่อสัตย์ สุจริต โปร่งใสเป็นธรรม

(1.3) ความจริงใจในการส่งเสริมวัฒนธรรมความโปร่งใส ซื่อสัตย์รับผิดชอบ และไม่ยอมรับการทุจริตคอร์รัปชัน

(2) มิติด้านความเปิดของหน่วยงาน (Openness) ความเปิดของหน่วยงานสามารถบ่งชี้ความโปร่งใสของหน่วยงานได้ เนื่องจากเป็นลดการปกปิดได้โดยตรงด้วยการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะโดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับโครงการ/งบประมาณของหน่วยงาน การจัดซื้อจัดจ้าง สัญญาที่หน่วยงานทำกับเอกชน ผลการพิจารณาเรื่องสำคัญของหน่วยงานที่มีผลกระทบต่อสาธารณะ และการเปิดช่องทางให้บุคคลภายนอกหน่วยงานเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานและตรวจสอบผลการปฏิบัติราชการของหน่วยงาน ประกอบด้วย 2 ตัวชี้วัด ดังนี้

(2.1) ระดับความสำเร็จในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ (การปฏิบัติตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ช่องทางที่เปิดเผยและลักษณะของข้อมูลที่หน่วยงานสมควรเปิดเผย

(2.2) ระดับความสำเร็จในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติราชการของหน่วยงาน*

(3) มิติด้านการใช้ดุลยพินิจ (Discretion) การใช้ดุลยพินิจของหน่วยงานอาจไม่โปร่งใสและก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม หากผู้ใช้ ดุลยพินิจนั้นไม่คำนึงถึงหลักการ แต่มุ่งประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวม ในการสร้างความโปร่งใสของหน่วยงานต้องทำให้การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่/หน่วยงานมีหลักเกณฑ์หรือแนวทางในการพิจารณาอย่างชัดเจน ใช้ข้อมูลเพื่อช่วยในการตัดสินใจพร้อมทั้งเปิดเผยและสามารถอธิบายผลที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจดังกล่าวได้ รวมทั้งเปิดช่องทางให้ภายนอกหน่วยงานได้เข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลและการตัดสินใจของหน่วยงาน โดยเฉพาะในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง การพิจารณาเลื่อนตำแหน่ง โยกย้าย ให้ความดีความชอบบุคลากร และการใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจสำคัญอันเป็นการดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยงาน ประกอบด้วย 5 ตัวชี้วัด ดังนี้ (สำนักงาน ก.พ., 2555)

ด้านการจัดซื้อจัดจ้าง

(3.1) การจัดทำแผนการจัดหาพัสดุ (การจัดซื้อจัดจ้าง)

(3.2) การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุ (การจัดซื้อจัดจ้าง)

ด้านบุคลากร

(3.3) ระดับความโปร่งใสในงานบริหารงานบุคคลด้านการปฏิบัติงานตามภารกิจหลัก

(3.4) การลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่

(3.5) การกำกับควบคุมการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่

(4) มิติด้านการควบคุมหน่วยงาน (Internal Control) การควบคุมหน่วยงาน หมายถึง ระบบหรือกลไกปกติของหน่วยงานที่สร้างขึ้นเพื่อป้องกันและตอบสนองต่อความเสี่ยงที่จะเกิดเหตุการณ์ทุจริตคอร์รัปชันภายในหน่วยงาน ได้แก่ การจัดการซื้อร้องเรียน การควบคุมและตรวจสอบภายในหน่วยงาน และการป้องกันการทุจริตและส่งเสริมคุณธรรม/จริยธรรมของบุคลากร ประกอบด้วย 6 ตัวชี้วัด ดังนี้ (สำนักงาน ก.พ., 2555)

(4.1) การมีระบบ/กลไกจัดการซื้อร้องเรียนที่เชื่อถือได้

(4.2) ระดับความสำเร็จของการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน

(4.3) การจัดทำระบบบริหารความเสี่ยงด้านความโปร่งใสและการทุจริตคอร์รัปชันในการปฏิบัติราชการ*

(4.4) การจัดทำมีกลไกการตรวจสอบภายใน (Internal Audit)

(4.5) การกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพของบุคลากรในหน่วยงาน*

(4.6) ความเอาใจจริงเอาใจในการลงโทษผู้กระทำผิด

ในการประเมินตัวชี้วัดทั้งสี่มิติ คณะผู้ศึกษาได้จัดทำคู่มือการประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานด้านนโยบายการบริหาร ด้านการบังคับใช้กฎหมาย และด้านสนับสนุนวิชาการ โดยใช้เกณฑ์การประเมินแบบขั้นบันได (Milestone) 5 ระดับ ตามระดับความสมบูรณ์ในการทำงานเพื่อบรรลุเป้าหมายของแต่ละตัวชี้วัด จากขั้นต้น (ระดับที่ 1) ไปขั้นสูง (ระดับที่ 5) โดยมีคะแนนเต็มทั้งสิ้น 100 คะแนน ซึ่งสามารถจัดกลุ่มหน่วยงานราชการได้ตามระดับความโปร่งใส A, B, C, D และ F ซึ่งคณะผู้ศึกษาได้นำเสนอ 3 แนวทางการประเมินได้แก่

(1) การประเมินด้วยตนเอง (Self Assessment)

(2) การให้รางวัลแห่งความโปร่งใส (Transparency Awards)

(3) การรับรองมาตรฐานความโปร่งใส (Transparency Standards Certification)

โดยสองแนวทางแรกน่าจะสามารถนำมาพัฒนาใช้ได้ในระยะแรกโดยไม่ยากนัก สำหรับแนวทางที่สามซึ่งได้แก่ การเข้าสู่การรับรองมาตรฐานความโปร่งใสนั้นยังต้องใช้เวลาในการพัฒนาอีกช่วงระยะหนึ่ง ทั้งด้านความพร้อมของหน่วยงานที่จะเข้าร่วม และการพัฒนาโครงสร้างรองรับกระบวนการ เช่น การสร้างเกณฑ์มาตรฐานการสร้างบุคลากรกลุ่มผู้ประเมิน การสร้างหลักสูตรอบรม

เป็นต้น อย่างไรก็ตามแนวทางนี้อาจนำมาพิจารณาเป็นเป้าหมายในระยะยาว โดยค่อยๆ พัฒนาโครงสร้าง ท่อยทอดลงใช้กระบวนการและศึกษาบทรียนจากโครงการนำร่องก่อนนำมาปรับใช้อย่างจริงจังทั้งระบบ

ดวงเดือน พันธุมนาวิน (2550) ได้ทำการสังเคราะห์งานวิจัยเกี่ยวกับคุณธรรมจริยธรรมในประเทศไทยและต่างประเทศ เป็นการประมวลองค์ความรู้เกี่ยวกับงานวิจัยทางด้านจริยธรรมและคุณธรรม ค่านิยมในประเทศไทย โดยนำงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในต่างประเทศมารวมด้วย เพื่อนำไปสู่การสร้างมรดกวิถีทางความรู้ด้านจริยธรรม ที่สามารถชี้นำการวางนโยบายและการจัดการพัฒนาประชาชนไทยได้อย่างถูกต้องตามหลักวิชาการและมีประสิทธิผลสูง รายงานการวิจัยทั้งในประเทศและต่างประเทศที่นำมาประมวลในหนังสือเล่มนี้ ได้คัดเลือกเฉพาะผลงานวิจัยชั้นสูงมีวิธีการวัดและการวิจัยที่น่าเชื่อถือที่สามารถนำไปสู่การแสดงและ/หรือสามารถพิสูจน์ความเป็นสาเหตุและผลที่เกี่ยวกับคุณธรรมจริยธรรม โดยสามารถค้นงานวิชาการชื่อที่เกี่ยวข้องกับคุณธรรมจริยธรรมได้มากกว่า 700 เรื่อง ซึ่งเมื่อตรวจสอบแล้วพบว่า ในจำนวนรายงานการวิจัยประมาณ 600 เรื่องนั้น มีเพียง 350 เรื่องที่ผ่านการคัดเลือกตามเกณฑ์ระดับสากลที่ประมวลไว้ และได้ใช้ในการสังเคราะห์ในรายงานนี้ ซึ่งประกอบด้วยรายงานวิจัยไทย 230 เรื่อง และรายงานวิจัยต่างประเทศจำนวน 120 เรื่อง โดยเป็นงานวิจัยความสัมพันธ์เปรียบเทียบและกึ่งเปรียบเทียบรวมทั้งหมด 300 เรื่อง และเป็นงานวิจัยเชิงทดลองและกึ่งทดลอง 50 เรื่อง แล้วสรุปผลด้านสาเหตุของพฤติกรรมเชิงจริยธรรมต่างๆ โดยใช้กรอบความคิดตามรูปแบบทฤษฎีปฏิสัมพันธ์นิยม (Interactionism model) เป็นพื้นฐาน สรุปได้ดังนี้

ทฤษฎีสำคัญที่เกี่ยวกับจริยธรรม ซึ่งเป็นทฤษฎีที่พบว่าใช้อย่างอิงในประเทศไทย คือ ทฤษฎีต้นไม้อจริยธรรม (ดวงเดือน พันธุมนาวิน, 2536; 2544) และ ทฤษฎีที่อ้างอิงของต่างประเทศเช่น ทฤษฎีพัฒนาการด้านเหตุผลเชิงจริยธรรม (Kohlberg, 1976, อ้างในดวงเดือน พันธุมนาวิน, 2544) ทฤษฎีพัฒนาการทางการรู้การคิด (Piaget, 1932, อ้างในดวงเดือน พันธุมนาวิน, 2544) เป็นต้น รวมทั้งยังได้รวบรวมแนวทางในการพัฒนาจริยธรรมที่มีการนำเสนอไว้ในแต่ละทฤษฎีอีกด้วย ในส่วนท้ายของบทเป็นการนำเสนอวิธีการสังเคราะห์งานวิจัยที่นำมาใช้ในการประมวลเอกสารครั้งนี้ โดยได้กล่าวถึงขอบเขตของงาน วิธีการแสวงหารายงานการวิจัย วิธีการวิจัย

สำหรับผลการวิจัยที่เกี่ยวกับปัจจัยเชิงเหตุของพฤติกรรมเชิงจริยธรรมในเยาวชน โดยแบ่งเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ (1) ผลวิจัยเด็กก่อนวัยเรียนและนักเรียนระดับประถมศึกษา (2) ผลวิจัยนักเรียนระดับมัธยมศึกษา และ (3) ผลวิจัยนิสิตนักศึกษา โดยในแต่ละกลุ่มยังได้แบ่งการประมวลปัจจัยเชิงเหตุของพฤติกรรมเชิงจริยธรรมที่สำคัญด้วย ผลการวิจัยสรุปได้ว่า ปัจจัยเชิงเหตุด้านจิตลักษณะที่สำคัญของ

พฤติกรรมเชิงจริยธรรมในเยาวชนไทย ได้แก่ลักษณะมุ่งอนาคต ความสามารถในการควบคุมตน ทักษะที่ดีต่อพฤติกรรมเชิงจริยธรรม การมีสุขภาพจิตดี ความเชื่ออำนาจในตน ส่วนเหตุผลเชิงจริยธรรม และเอกลักษณ์แห่งอีโก้ มักพบว่าเป็นปัจจัยเชิงเหตุทางจิตของเด็กโตและนิสิตนักศึกษา ส่วนปัจจัยเชิงเหตุด้านสถานการณ์ที่สำคัญได้แก่ การอบรมเลี้ยงดูแบบรักสนับสนุนและใช้เหตุผลจากบิดามารดา ครูอาจารย์ การอบรมเลี้ยงดูแบบพุทธ การเห็นแบบอย่างที่ดีในการกระทำพฤติกรรมเชิงจริยธรรมจากคนรอบข้าง การสนับสนุนส่งเสริมจากคนรอบข้างและโรงเรียน และการเปิดรับสื่อที่ดีมีประโยชน์ รวมทั้งยังได้ประมวลผลการวิจัยที่ระบุกลุ่มเยาวชนที่เสี่ยง (ที่มีพฤติกรรมเชิงจริยธรรมที่น่าปรารถนาเหล่านี้ในปริมาณที่น้อยกว่าเยาวชนประเภทอื่นๆ) ที่พบชัดเจนคือ นักเรียนชาย นักเรียนที่มีผลการเรียนดำนนักเรียนที่มีฐานะต่ำ และนักเรียนที่ครอบครัวมีปัญหา เป็นกลุ่มเสี่ยงที่ต้องมีการพัฒนาเพื่อป้องกันและเสริมสร้างโดยเร่งด่วนเป็นลำดับแรกๆ ส่วนนักเรียนหญิง มักเป็นกลุ่มเสี่ยงในด้านสุขภาพจิตพฤติกรรมก้าวร้าว และการคิดฆ่าตัวตาย ส่วนนักเรียนที่มีฐานะดีมักเป็นกลุ่มเสี่ยงเกี่ยวกับพฤติกรรมอนุรักษสิ่งแวดลอม พฤติกรรมประหยัดทรัพยากร และพฤติกรรมพลเมืองดี นอกจากนี้ในบางพฤติกรรมยังได้ประมวลผลการวิจัยเชิงทดลองประเมินผลการพัฒนาพฤติกรรมเชิงจริยธรรมเหล่านั้นอีกด้วย (จุเดือน พันธมนาวิน, 2550)

ผลวิจัยด้านคุณธรรมจริยธรรมในวัยผู้ใหญ่ โดยมุ่งเน้นเกี่ยวกับพฤติกรรมการทำงานอย่างมีจริยธรรมในหลายอาชีพ ผลการวิจัยสรุปได้ว่า ปัจจัยเชิงเหตุด้านจิตลักษณะที่สำคัญของพฤติกรรมการทำงานอย่างมีจริยธรรมในผู้ใหญ่ได้แก่ ลักษณะมุ่งอนาคต ความสามารถในการควบคุมตน ทักษะที่ดีต่อพฤติกรรมเชิงจริยธรรม ทักษะที่ดีต่องาน แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ เหตุผลเชิงจริยธรรม และการมีสุขภาพจิตดี ส่วนปัจจัยด้านสถานการณ์ที่สำคัญได้แก่ การสนับสนุนจากคนรอบข้าง ทั้งจากครอบครัว หัวหน้าและเพื่อนในที่ทำงาน และการเห็นแบบอย่างจากคนรอบข้างในการแสดงพฤติกรรมที่น่าปรารถนา นอกจากนี้ยังได้ประมวลองค์ความรู้เกี่ยวกับพฤติกรรมการปลูกฝังจริยธรรมในบุคคล 3 กลุ่มได้แก่ (1) บิดามารดาไปสู่บุตร (2) ครูไปสู่ นักเรียน และ (3) หัวหน้าไปสู่ลูกน้อง (จุเดือน พันธมนาวิน, 2550)

หัวข้อพิเศษทางด้านคุณธรรมจริยธรรม โดยแบ่งเป็น 6 หัวข้อ ได้แก่ (1) เหตุผลเชิงจริยธรรม โดยได้ประมวลผลการวิจัยปัจจัยเชิงเหตุที่เป็นพื้นฐานทางจิตใจ คือ สติปัญญา การหยั่งลึกทางสังคม และสุขภาพจิต ตลอดจนสาเหตุทางด้าน บ้าน วัด โรงเรียน ชุมชน และสื่อ ที่เกี่ยวข้องกับเหตุผลเชิงจริยธรรม ของบุคคลนอกจากนี้ยังมีการประมวลผลการวิจัยที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างเหตุผลเชิงจริยธรรมกับพฤติกรรมที่น่าปรารถนาต่างๆ เช่น พฤติกรรมการทำงาน พฤติกรรมจริยธรรม และ

พฤติกรรมกรปฏิบัติทางศาสนา เป็นต้น รวมทั้งยังได้ประมวลผลการวิจัยที่เกี่ยวกับการฝึกอบรมต่างๆ ที่มีผลต่อการพัฒนาเหตุผลเชิงจริยธรรมด้วย (2) การให้อภัย ซึ่งเป็นหัวข้อที่มีการศึกษากันมากในต่างประเทศ โดยได้ประมวลปัจจัยเชิงเหตุของการให้อภัย ตลอดจนโครงการส่งเสริมการให้อภัยในต่างประเทศ เพื่อกระตุ้นให้มีการทำวิจัยทางด้านนี้ให้มากในประเทศไทย (3) ลักษณะชาตินิยม ซึ่งมีการศึกษากันในยุโรป และเอเชียตะวันออก ส่วนในประเทศไทยมีอยู่บ้าง แต่เป็นงานวิจัยเชิงสำรวจที่ไม่สามารถให้ข้อมูลด้านสาเหตุที่ควรใช้พัฒนาจิตลักษณะนี้ (4) พฤติกรรมตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงซึ่งเป็นการวัดและวิจัยแนวใหม่ในประเทศไทย ได้ทำการประมวลงานวิจัยที่ให้ผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยเชิงเหตุของความพอประมาณ ความมีเหตุผล และการมีภูมิคุ้มกัน ตลอดจนปัจจัยเชิงเหตุของการปรับตัวได้และความสมดุลที่มีมาตรฐานสูง การสร้างเครื่องมือวัดทางจิตและพฤติกรรมตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง และการวิจัยทางด้านนี้จะต้องมีการสนับสนุนให้กระทำกันอีกมากโดยเร่งด่วน (5) จิตสำนึก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นงานวิจัยของต่างชาติที่ให้ผลเกี่ยวกับปัจจัยเชิงเหตุของการมีจิตสำนึกของบุคคล และมักเป็นการศึกษาในเด็กเล็กเป็นส่วนใหญ่ในเชิงความรู้ ทักษะ และพฤติกรรมทางด้านที่ควรกระทำในกาลเทศะต่างๆ ของเด็ก และ (6) จิตวิญญาณ โดยได้ประมวลเกี่ยวกับแนวทางการส่งเสริมบุคคลให้มีการพัฒนา (ดูเดือน พันธมนาวิน, 2550)

ชนิสฐา สารพิมพา (2554). ได้ “สำรวจสถานภาพจริยธรรมข้าราชการพลเรือน” ประจาปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาว่าข้าราชการรับรู้เกี่ยวกับเนื้อหาและแนวทางค่านิยมการตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน และมีพฤติกรรมตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนเพียงใด รวมทั้งมีความคิดเห็นต่อสถานการณ์ทางจริยธรรมภายในหน่วยงานเป็นอย่างไร วิธีการสำรวจทางอินเทอร์เน็ตจากกลุ่มตัวอย่าง รวมทั้งสิ้น 23,476 ตัวอย่าง ผลการวิจัยปรากฏว่า ข้าราชการพลเรือนกลุ่มตัวอย่าง ร้อยละ 45.72 คือกรมที่รับรู้เนื้อหาได้ถูกต้องมากกว่า 50% มีจำนวน 27 กรมจากจำนวน 121 กรม กระทรวงที่รับรู้เนื้อหาได้ถูกต้องมากที่สุด คือ กระทรวงมหาดไทย รับรู้เฉลี่ยร้อยละ 51.65 ส่วนกรมที่รับรู้มากที่สุดได้แก่ กรมที่ดิน รับรู้เฉลี่ยร้อยละ 59.01 ด้านทัศนคติ ข้าราชการพลเรือนส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่า สถานการณ์ทางจริยธรรมในส่วนราชการ เรียกว่า “ดีอยู่ในระดับที่พอรับได้” โดยมีความพึงพอใจต่อสถานการณ์ในหน่วยงานตามประมวลจริยธรรมในระดับปานกลางในเรื่องการยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข : ให้ความสำคัญในการเคารพสิทธิ รับฟังความคิดเห็นอย่างเสมอภาค มากที่สุด รองลงมาได้แก่ มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน : รักษาคุณภาพและมาตรฐานแห่งวิชาชีพ ใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่า ทำงานเต็มความรู้ความสามารถ และ

อันดับสาม ได้แก่ ความพึงพอใจต่อสถานการณ์เรื่อง การปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการ : ไม่ถ่วงเวลาให้ข้อมูลครบถ้วน ไม่บิดเบือน ไม่ใช้ข้อมูลในการอื่น

ด้านพฤติกรรม ผลการวิจัยพบว่า ข้าราชการพลเรือนส่วนใหญ่ประเมินตนเองกับการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมในระดับดีมาก สำหรับเรื่องที่มีพฤติกรรมน้อยที่สุด คือการยึดมั่นในสิ่งที่ถูกต้อง โดยเฉพาะเรื่องการหักท้วงเมื่อพบเห็นผู้ละเมิดจริยธรรม และการประเมินจริยธรรมของผู้นำ และส่วนราชการในรอบปีที่ผ่านมา พบว่า ข้าราชการพลเรือนให้คะแนนผู้นำในระดับปานกลาง ส่วนราชการกับการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนในรอบปีที่ผ่านมา พบว่า มีการปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดในประมวลจริยธรรมในระดับค่อนข้างน้อย ประเด็นที่หน่วยงานมีการปฏิบัติมากที่สุดคือ การชมเชยหรือให้รางวัล การแก้ไขปัญหา เมื่อเกิดปัญหาเกี่ยวกับจริยธรรมกับตัวข้าราชการ พบว่า ข้าราชการพลเรือนมีแนวโน้มทางเลือกแก้ไขปัญหาของตนเอง คือ การปรึกษา พูดคุยกับเพื่อนร่วมงานมากที่สุด รองลงมาคือ ปรึกษา พูดคุยกับผู้บังคับบัญชาเหนือชั้นขึ้นไป และอันดับสามคือ ปล่อยาว นิ่งเฉย สำหรับแนวโน้มที่ยังไม่เป็นทางเลือกของข้าราชการเมื่อเกิดปัญหายจริยธรรม คือการพูดคุย ร้องเรียนกับสื่อมวลชน รองลงมาคือ การพูดคุย ร้องเรียนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงาน ก.พ. ป.ป.ช. นักการเมือง เป็นต้น และอันดับที่สามคือ การพูดคุย ร้องเรียนกับคณะกรรมการจริยธรรม (ขนิษฐา สารพินพา, 2554)

นอกจากนี้ มีงานวิจัยด้านจริยธรรมต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่น่าสนใจและนำมาเป็นแนวทางในการพิจารณา ได้แก่การวิจัยของณัณฑ์ สุริยมณีพรม อินพรมเต็มดวง รัตนทัศนียเนตร หงษ์ไกรเลิศ วัลย์ลดา วรกานตศิริ. (2548) เรื่อง “คุณธรรมจริยธรรมที่มีผลต่อการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)” และไพฑูรย์ สมแก้ว ปราโมทย์ สังข์หาญ และธวัชชัย พรหมพันธ์ใจ. (2548) เรื่อง “ส่งเสริมธรรมาภิบาล ในระดับท้องถิ่น กรณีศึกษาช่องทางทุจริตในระดับตำบล : ปัญหาและแนวทางแก้ไขเพื่อพัฒนาคุณธรรมจริยธรรมเชิงโครงสร้างระดับท้องถิ่น” และคนพศ สติธิเลิศ. (2548) “เรื่อง การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบด้านจริยธรรมในการทำงานกับประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล” ซึ่งงานวิจัยทั้งสามเรื่องเน้นด้านจริยธรรมในการปฏิบัติงานของบุคลากรที่เป็นทั้งฝ่ายบริหาร การเมืองและฝ่ายปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีผลงานวิจัยที่ค่อนข้างสอดคล้องกันดังนี้

ณัณฑ์ สุริยมณี และคณะ (2548) ทำการวิจัยเรื่อง คุณธรรมจริยธรรมที่มีผลต่อการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) วัตถุประสงค์ของการวิจัย เพื่อสำรวจคุณธรรมจริยธรรมของผู้บริหารที่มีผลต่อการบริหารจัดการองค์การบริหาร ส่วนตำบล และศึกษาพฤติกรรม

ปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลที่อาศัยคุณธรรมจริยธรรมของ บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนกระบวนการในการส่งเสริมและพัฒนาคุณธรรม จริยธรรมให้แก่บุคลากรขององค์การบริหาร ส่วนตำบล ซึ่งตามหลักธรรมาภิบาลนั้น คณะผู้วิจัย ศึกษาเฉพาะหลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส และ หลักความรับผิดชอบ

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือ องค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับรางวัลที่ 1 ประเภทองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีประจำปี 2547 ในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลางและภาคใต้ รวมจำนวน 10 แห่ง การเก็บรวบรวมข้อมูล เพื่อสำรวจคุณธรรม จริยธรรมของผู้บริหารที่มีผลต่อการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบล และศึกษา กระบวนการในการส่งเสริมและพัฒนาคุณธรรมจริยธรรมให้แก่บุคลากรขององค์การบริหารส่วน ตำบล ใช้วิธีการ สัมภาษณ์นายกและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนการศึกษาพฤติกรรม การปฏิบัติงานของ บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักธรรมาภิบาลที่อาศัยคุณธรรมจริยธรรม ใช้แบบสอบถาม ความคิดเห็นของข้าราชการ และพนักงานผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วน ตำบล รวมถึงการ สอบถามผู้นำชุมชนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลใน ภาพรวมจากการศึกษา พบว่า จุดเด่นในการบริหารงานที่ทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็น กลุ่มตัวอย่างได้รับรางวัลที่ 1 ประเภทการบริหารจัดการที่ดี ประจำปี 2547 ได้แก่ การบริหารจัดการ (นฤนันท์ สุริยมณี และคณะ, 2548)

สำหรับหลักคุณธรรมนั้น นฤนันท์ สุริยมณี และคณะ (2548) พบว่า องค์การบริหารส่วน ตำบล (อบต.) ที่ทำการศึกษาล้วนใหญ่ปฏิบัติตาม ระเบียบ ข้อบังคับของกฎหมายอย่างเคร่งครัด ไม่เคยมี ปัญหาเรื่องผู้มีอิทธิพลหรือการถูกข่มขู่จาก คนในพื้นที่ แต่ที่มีบ้างจะเกิดขึ้นจากคนนอกพื้นที่และเป็น เรื่องของการสูญเสียผลประโยชน์ สิ่งยึดเหนี่ยวหรือสิ่งที่เตือนใจให้ผู้บริหาร พนักงานปฏิบัติงานด้วยความสุจริตคือ ความภูมิใจในตนเองที่เป็นข้าราชการ พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ทำงานให้ ประเทศชาติซึ่งถือว่า มีเกียรติ มี ศักดิ์ศรี ได้รับค่าตอบแทนในการปฏิบัติงานมาอย่างถูกต้องสามารถ เลี้ยงดูครอบครัวได้ตลอดไป หากทำการทุจริตประพฤติมิชอบจะทำให้หมดอนาคตและเสื่อมเสีย ชื่อเสียง ตลอดจนการที่ ที่ทำการ อบต. ตั้งอยู่ในบริเวณวัด หรือใกล้วัด ทำให้บุคลากรเกิดความตระหนัก ถึงคุณธรรมจริยธรรมในการ ปฏิบัติงานมากขึ้น และจากข้อมูลพบว่า อบต. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างทุกแห่ง ไม่เคยถูกร้องเรียนเกี่ยวกับเรื่องการทุจริตประพฤติมิชอบ มีแต่การร้องทุกข์และร้องเรียนในเรื่องที่เกิด จาก ความไม่เข้าใจกันมากกว่า (นฤนันท์ สุริยมณี และคณะ, 2548) ไพฑูรย์ สมแก้ว ประโมทย์ สังข์ หาญ และธวัชชัย พรหมพันธ์ใจ (2548)

สำหรับหลักความโปร่งใส นั้น นณันท์ สุริยมณี และคณะ (2548) พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่ง มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี งบประมาณประจำปี ข่าวการจัดซื้อจัดจ้าง ผลการจัดซื้อจัดจ้าง กำหนดการประชุม อบต. รายงานทางการเงิน ขั้นตอนการรับบริการ เอกสารที่ต้องใช้และระยะเวลา ที่แล้วเสร็จของการให้บริการ ให้ประชาชนและผู้สนใจทั่วไป ได้รับทราบอย่างสม่ำเสมอ ทั้งทาง เว็บไซต์ วารสาร แผ่นพับ การตีพิมพ์ การติดประกาศ ณ ที่ทำการ อบต. ร้านค้า ในหมู่บ้าน หอกระจายข่าว เสียง ตามสาย เสียงไร้สาย วิทยุชุมชน นายกและปลัด อบต. แจ้งข่าวด้วยตนเองขณะเข้าร่วมประชุมใน หมู่บ้าน รวมถึงการให้สมาชิก อบต. กำนัน ผู้ใหญ่บ้านช่วยประชาสัมพันธ์ ตลอดจนให้บุคลากร ของ อบต. นำรถออกไปประชาสัมพันธ์ตามหมู่บ้าน ในกรณีที่เป็นเรื่องสำคัญและเร่งด่วน หรือ ประชาชนมีข้อสงสัยอื่นๆ อบต.ทุกแห่งยินดีที่จะให้ประชาชนมาขอคู่มือเอกสารหลักฐานในเรื่องต่างๆ ได้โดยไม่ต้องทำหนังสือขออนุญาตหรือยื่นคำร้อง นอกจากนั้น ประชาชนยังสามารถเข้ารับฟังหรือ สังเกตการณ์ในการประชุมของ อบต. ซึ่งได้มีการแจ้งกำหนดการประชุมให้ประชาชนทราบ (นณันท์ สุริยมณี และคณะ, 2548)

สำหรับหลักความสำนึกรับผิดชอบนั้น นณันท์ สุริยมณี และคณะ (2548) พบว่า ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบลจะ สอบถามความเห็นของประชาชนโดยผ่านประชาคมหมู่บ้าน เพื่อจัดลำดับความสำคัญของโครงการ ในแต่ละหมู่บ้านก่อน แล้วจึงนำมารวมกันเพื่อจัดลำดับตามความจำเป็นเร่งด่วนในภาพรวมอีกครั้ง และส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาท้องถิ่นจะมีการส่งเสริมและสนับสนุนงบประมาณ เพื่อดำเนิน กิจกรรม ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การส่งเสริม เศรษฐกิจและแก้ไขปัญหาคาความยากจน การจัดระเบียบชุมชน สังคมและรักษาความสงบเรียบร้อยด้วย นอกจากนั้น อบต. มีการให้ความรู้แก่ประชาชนทั้งในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ บริหารจัดการท้องถิ่น ภาษี กฎหมายเบื้องต้นและสาธารณสุข เป็นต้น(นณันท์ สุริยมณี และคณะ, 2548)

ไพฑูรย์ สมแก้ว และคณะ (2548) ได้ทำการวิจัยเพื่อส่งเสริม ธรรมาภิบาล ในระดับท้องถิ่น กรณีศึกษาช่องทางทุจริตในระดับตำบล : ปัญหาและแนวทางแก้ไขเพื่อพัฒนาคุณธรรมจริยธรรมเชิงโครงสร้างระดับท้องถิ่น โดยวัตถุประสงค์ของการวิจัย เพื่อศึกษาปัญหาและวิเคราะห์สาเหตุของการ ทุจริตประพตติมิชอบในการบริหารงานขององค์การฯ และสร้างแบบจำลองคุณธรรมจริยธรรมระดับ ท้องถิ่นที่นำไปสู่การปราศจากทุจริตประพตติมิชอบ เพื่อเป็นแนวทางการป้องกันการ ทุจริตประพตติมิ ชอบ ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ผู้วิจัยได้ศึกษากรณีตัวอย่างการบริหารงานของ อบต. ในพื้นที่จังหวัด ประกอบด้วย อบต. ลำพูนกลาง อบต.ชัยสนุ่น จังหวัดสระบุรี

อบต.ท่าลี่ อบต. ปากปวน จังหวัดเลย และ อบต.ควนกาหลง จังหวัดสตูล การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน ท้องถิ่น ในพื้นที่เป้าหมาย โดยผู้วิจัยได้ใช้ 3 หลักธรรมาภิบาล (จาก 6 หลัก) มาเป็นเครื่องมือชี้วัดความโปร่งใสในระดับ อบต. เพื่อ สร้างแบบจำลองคุณธรรมจริยธรรมในระดับท้องถิ่น ที่นำไปสู่การปราศจากทุจริตประพฤติดมิชอบ ในการ บริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

จากผลการวิจัยพบว่า ปัญหาจากแนวคิดของระบบสังคมตามกลไกของระบบทุนผูกขาดที่มี ฐานะนำทางเศรษฐกิจและครอบงำสังคมชุมชนเกษตรกรรมไทย จึงเป็นตัวกำหนดกรอบคิดเชิงอำนาจ เป็นผลให้สังคมชุมชนเลือกสรรผู้มีฐานะนำ ทางเศรษฐกิจของชุมชนมาเป็นสมาชิกสภา และ กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จึงส่งผลต่อรูปแบบการบริหารจัดการและการบริการของ องค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปในรูปแบบของการบริหารจัดการแบบธุรกิจ ตามทักษะของผู้ได้รับการเลือก สรรด้วยความเชื่อมั่นว่าได้รับผลสำเร็จแล้วและสามารถพิสูจน์ได้ ซึ่งการบริหารจัดการแบบธุรกิจ ไม่จำเป็นต้องรับหรือฟังความคิดเห็นที่หลากหลายให้เป็นเรื่องยากต่อการตัดสินใจ และเสียเวลา ใน การดำเนินการ ผลการวิจัย บ่งบอกถึงความสนใจในการมีส่วนร่วมในระดับน้อยของประชาชน ปัญหาอาจจะมา จากการขาดกลไกให้ประชาชนมีส่วนร่วม และความไม่เข้าใจในเชิงโครงสร้างของ ระบบประชาธิปไตย จึงจำเป็น และต้องการสร้างกลไกหรือหลักสูตรของสถาบันการเรียนรู้ระบบ ประชาธิปไตยในระดับ สังคมชุมชนฐานราก และควรผลักดันให้หลักการสร้างกลไกหรือหลักสูตรของ สถาบันการเรียนรู้ระบบ ประชาธิปไตยในระดับสังคมชุมชนฐานราก เป็นความสำคัญในระดับ คุณธรรมและจริยธรรมของชุมชน ฐานราก เป็นการสร้างกลไกให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ทุกเพศ ทุกวัย ทุกกลุ่ม ทุกสถานภาพ และ สามารถเข้ามาร่วมได้อย่างปลอดภัย (ไพฑูรย์ สมแก้ว และคณะ, 2548)

ผลการวิเคราะห์ บ่งบอกว่า กลุ่มตัวอย่างไม่ต้องการแสดงตัวเป็นปฏิปักษ์ต่อสมาชิกสภา/ กรรมการบริหาร/พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้าง อบต. เพียงต้องการเสนอแนะเพื่อนำไปแก้ไข มากกว่า ความต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมแก้ไขโดยตรง จากการวิเคราะห์สาเหตุปัญหาจากเงื่อนไขของการทุจริต นั้น พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบล สามารถ กระทำการทุจริตได้ในแต่ละขั้นตอน กล่าวคือ ขั้นตอน จัดตั้งงบประมาณ เป็นเงื่อนไขด้านโครงสร้าง (เกิดการทุจริตเชิงนโยบายหรือ ผลประ โยชน์ทับซ้อน ส่วนขั้นตอนการใช้งบประมาณ ก็จะไม่ปฏิบัติตามข้อบัญญัติงบประมาณ เกิดการทุจริตชัดเจนแบบ มี ใบเสร็จ สำหรับขั้นตอนการทุจริตจากการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือเลือกปฏิบัติ เป็นการ ทุจริต จากการใช้อำนาจตามนโยบายการกระจายอำนาจ เช่นการจ่ายโดยทุจริตแบบทับซ้อน ผู้บริหาร

เป็นผู้รับเหมา การจ่ายโดยทุจริตผิดประเพณี ได้โตะ/ ตามน้ำ การจ่ายโดยทุจริตผิดต่อมาตรฐานวิชาชีพ (ลดสเปก/ไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติ และการจ่ายโดยทุจริตตกแต่งบัญชี / แก้ไขใบเสร็จ / เพิ่มตัวเลข ค่าใช้จ่าย ไม่จัดเก็บภาษีตามจริงประเมินภาษีต่ำกว่าความจริงเก็บภาษีต่ำ / รับส่วนตัวอีกก้อนใหญ่ๆ ทุจริตแบบทับซ้อน ไม่คุ้มครอง คูแถมรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จัดเก็บผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์กรต่ำ กว่าความเป็นจริง ไม่จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตน (ขาดวิสัยทัศน์ / ขาดความโปร่งใส / ขาดการมีส่วนร่วม) จัดทำงบประมาณสาธาณูปโภค ละเลยงบประมาณด้านอื่นๆ ทำลายบรรยากาศประชาธิปไตย (ไพฑูรย์ สมแก้ว และคณะ, 2548)

ผลการวิจัยนี้ ได้ข้อสรุป ข้อค้นพบ ข้อเสนอแนะถึงปัญหาและสาเหตุของการทุจริต ประพฤติมิชอบในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และได้แบบจำลองคุณธรรมจริยธรรม ระดับ ท้องถิ่นที่นำไปสู่การปราศจากการทุจริตประพฤติกมิชอบในการบริหารงานขององค์การบริหาร ส่วน ตำบล ตามหลักการสร้างสังคม และการพัฒนาสังคมอย่างสมานฉันท์ บนพื้นฐานคุณธรรมและ จริยธรรมของสังคมชุมชนฐานราก (ไพฑูรย์ สมแก้ว และคณะ, 2548)

คณพศ สิริทธิเลิศ (2548) ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบด้าน จริยธรรมในการทำงานกับประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัด สมุทรปราการ เป็นการวิจัยเชิงปริมาณที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบ ด้านจริยธรรมในการทำงานกับประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล กลุ่มตัวอย่าง คือ องค์การบริหารส่วนตำบล 16 แห่งได้รับแบบสอบถามตอบกลับคืนมาจำนวน 395 คน ผลการวิจัย พบว่า จากการศึกษาเปรียบเทียบองค์ประกอบด้านจริยธรรมในการทำงานของผู้บริหารอบต. และ พนักงานส่วนตำบลเกี่ยวกับข้อสัต์ย์ สุจริต ความรับผิดชอบ ความเสียสละ และมีใจให้บริการ ไม่ แตกต่างกัน แต่จริยธรรมในการทำงานแตกต่างกันมี 3 องค์ประกอบ ได้แก่ ความถูกต้อง ความโปร่งใส และทำงานอย่างสร้างสรรค์ ซึ่งเป็นการร่วมคิด ร่วมประชุม ช่วยกันเสนอความคิด การสร้างสรรค์ชี้ว่า จะต้องคิด แต่สิ่งใหม่ ๆ เท่านั้น แต่อาจจะเป็นการปรุง โจมสิ่งที่มีอยู่ให้แตกต่างกว่าเก่า หรือคิดให้ แตกต่างไม่เหมือนคนอื่น ซึ่งพนักงานส่วนตำบลจะมีมากกว่าผู้บริหาร อบต.

ส่วนการวิเคราะห์ผลการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบด้านจริยธรรมในการ ทำงานกับประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดสมุทรปราการ จาก ผลการวิจัยสรุปว่า ความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบด้านจริยธรรมในการทำงานเกี่ยวกับข้อสัต์ย์ สุจริต ความเสียสละ มีความสัมพันธ์อยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ อย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนด้าน

ความรับผิดชอบ ความถูกต้อง ความโปร่งใส มีใจให้บริการ และทำงานอย่างสร้างสรรค์มีความสัมพันธ์เชิงบวก (คณพศ สิทธีเลิศ, 2548)

2.5 การศึกษาสถานการณ์จริยธรรมในหน่วยงานภาครัฐของต่างประเทศ

สำหรับส่วนนี้นำเสนอ ผลการศึกษาของเฟิร์ค รวมทั้งผลการวิจัยด้านจริยธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา และการนำหลักจริยธรรมไปใช้ในหน่วยงานภาครัฐของนานาประเทศ ได้แก่ ประเทศในประชาคมอาเซียนบางประเทศ เช่น สิงคโปร์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย

ผลการศึกษาของ เฟิร์ค ซึ่งเป็นบริษัทที่ปรึกษาความเสี่ยงทางการเมืองและเศรษฐกิจซึ่ง “เฟิร์ค” มี สำนักงานตั้งอยู่ที่เขตปกครองพิเศษฮ่องกง โดยได้ดำเนินการสำรวจและการประเมินจริยธรรมข้าราชการไทยและได้นำผลการศึกษาไปเผยแพร่เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2553 พบว่าจากรายงานการสำรวจประสิทธิภาพระบบราชการใน 12 ชาติ และเขตปกครองพิเศษในเอเชีย ด้วยการสำรวจความคิดเห็นผู้บริหารธุรกิจชาวต่างชาติระดับกลาง และระดับสูง 1,373 คน ที่เข้ามาทำธุรกิจการค้าใน 12 ชาติเหล่านี้ ตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2553 มีเกณฑ์คะแนน 1-10 ชาติใดได้คะแนนสูงๆ หมายถึงระบบราชการประเทศนั้นๆ สร้างความยุ่งเหยิง และปัญหาให้กับพลเมืองรวมทั้งเป็นอุปสรรคต่อการลงทุนของต่างชาติ พบว่าสิงคโปร์ ซึ่งเป็นศูนย์กลางด้านการเงินของภูมิภาค ครองอันดับแรก ด้วยคะแนน 2.53 คะแนน ส่วนอันดับ 2 คือฮ่องกง 3.49 คะแนน ก่อนหน้านี้ สิงคโปร์ ถูกจัดติดอันดับ 1 เช่นกัน ส่วนฮ่องกงติดอันดับ 3 ของรายงานสำรวจประเทศมีขั้นตอนการทำธุรกิจสะดวกรวดเร็วและไม่ยุ่งยาก ในกลุ่ม 183 ประเทศทั่วโลกของธนาคารโลก ขณะที่ข้าราชการไทยติดอยู่อันดับ 3 มี 5.53 คะแนน ซึ่งนับเป็นลำดับสูงกว่ากลุ่มชาติแถบอาเซียนด้วยกัน (ไทยรัฐวันที่ 3 มิถุนายน 2553)

แนวปฏิบัติและผลงานวิจัยเกี่ยวกับจริยธรรมข้าราชการของต่างประเทศ

ในส่วนนี้นำเสนอผลงานวิจัย การศึกษาสถานการณ์จริยธรรมในหน่วยงานภาครัฐของต่างประเทศ และการปฏิบัติตามแนวจริยธรรมของนานาประเทศดังนี้

ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีการสำรวจ จริยธรรมของภาครัฐระดับชาติหรือ National Government Ethic Survey, NGES (2007) โดย Ethic resource Center (ERC) ซึ่งเป็นองค์กรเก่าแก่ที่สุด

ของประเทศสหรัฐอเมริกาและเป็นองค์กรที่ไม่หวังผลกำไร มุ่งทำวิจัยและจัดทำมาตรฐานจริยธรรมขั้นสูงและแนวปฏิบัติ ในหน่วยงานภาครัฐและเอกชน กว่า 85 ปีมาแล้วที่ ERC เป็นแหล่งสำคัญของรัฐและเอกชนที่มุ่งมั่นในการสร้างวัฒนธรรมการมีจริยธรรมที่เข้มแข็ง ผู้เชี่ยวชาญของ ERC จะให้ข้อมูลแก่สาธารณะเกี่ยวกับข้อคิดเห็นจริยธรรมและพฤติกรรมจริยธรรม นักวิจัยของ ERC จะทำการวิเคราะห์และเสนอประเด็นต่างๆทางจริยธรรม รวมทั้งสร้างสรรค์แนวคิดใหม่ๆและมาตรฐาน (benchmark) ที่จะทำให้เกิดความเชื่อมั่นไว้วางใจของสาธารณชน (public)

ในปี ค.ศ. 2007 ERC ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงาน (ภาคเอกชน) และบุคคลต่างๆในการสำรวจ จริยธรรมของภาครัฐระดับชาติ (National Government Ethic Survey, NGES) เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาระยะยาวของ ERC เกี่ยวกับการศึกษาจริยธรรมในสถานที่ทำงานของชาติ (National Workplace Ethic Survey) ซึ่งดำเนินการศึกษาจริยธรรมองค์กร จากมุมมองของลูกจ้าง ในที่ทำงานจากทุกภาคส่วนตั้งแต่ปี ค.ศ. 1994 เป็นการศึกษาภาคสนามทำการสำรวจประชามติ (poll) จากตัวแทนทั้งประเทศจากลูกจ้างทุกระดับเพื่อทำความเข้าใจถึงมุมมองเกี่ยวกับจริยธรรมและความสอดคล้องของการปฏิบัติในที่ทำงาน โดยทำการสำรวจจากทุกภาคส่วนประกอบด้วย หน่วยงานภาครัฐกิจ(เอกชน) ภาครัฐบาล และหน่วยงานองค์กรที่ไม่หวังผลกำไร สำหรับในปี ค.ศ. 2007 จะเป็นการเผยแพร่รายงานการสำรวจจริยธรรมของหน่วยงานรัฐบาล รายงานนี้จะเหมือนมาตรฐานเทียบเคียง (Benchmark) ด้านจริยธรรมองค์กรระดับชาติของสหรัฐอเมริกาซึ่งจะเป็นเครื่องมือสำคัญมากในการสร้างจริยธรรมและการปฏิบัติตามจริยธรรมภายในองค์กร เพราะผลจากการศึกษานี้เป็นการศึกษาพฤติกรรม ความคิดของบุคคลในหน่วยงานต่างๆที่ถือเป็นตัวแทนของชาติในการสะท้อนพฤติกรรมจริยธรรมที่เป็นอยู่ที่สามารถนำมาวิเคราะห์ความเสี่ยงทางจริยธรรมและวิธีการส่งเสริมจริยธรรมที่มีประสิทธิผล

ในการศึกษาจริยธรรมในที่ทำงานของประเทศสหรัฐอเมริกา ERC ได้ทำการสำรวจจากตัวแทนลูกจ้างจำนวนทั้งสิ้น 13,500 คน จากทุกภาคส่วน เริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 เป็นลูกจ้างจากหน่วยงานภาครัฐ จำนวน 1,799 คน วิธีการสำรวจในปี ค.ศ.2007 ได้สุ่มตัวอย่างลูกจ้างที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป ทำงานอยู่ในช่วงปัจจุบันนั้นไม่น้อยกว่า 20 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ (สำหรับที่ทำงานลำดับแรก) จากองค์กรที่มีการจ้างงานตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปทั่วประเทศ โดยให้มีความคลาดเคลื่อนของการสุ่มตัวอย่าง (sampling error) 3.5% ที่ระดับความเชื่อมั่น 95% วิธีการเก็บข้อมูลใช้การสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์โดยให้ความมั่นใจกับผู้ตอบว่าข้อมูลที่ได้เป็นความลับ ดำเนินการสัมภาษณ์โดย Opinion Research Corporation ช่วงระยะเวลาในการเก็บข้อมูลตั้งแต่วันที่ 25 มิถุนายน ถึงวันที่ 15 กรกฎาคม ค.ศ. 2007

เครื่องมือที่ใช้เป็นแบบสัมภาษณ์ที่สร้างโดย ERC การวิเคราะห์ข้อมูลด้วยกรอบแนวคิดของ Federal Sentencing Guideline for Organization

ผลการศึกษารูปได้ดังนี้

1) ความไว้วางใจหรือความเชื่อมั่นต่อภาครัฐ (Public Trust) อยู่ในภาวะเสี่ยง กล่าวคือ อัตราการประพฤติดิจริยธรรมในหน่วยงานภาครัฐค่อนข้างสูง เกือบร้อยละ 60 ของลูกจ้างภาครัฐตอบว่ามีการประพฤติดิ และร้อยละ 30 ของการประพฤติดิที่เกิดขึ้นในหน่วยงานภาครัฐ ไม่ได้มีการรายงานต่อผู้บังคับบัญชา

2) ปัญหาด้านจริยธรรมมีแนวโน้มว่าเลวร้ายมากขึ้น กล่าวคือ ร้อยละ 25 หรือ 1 ใน 4 ของลูกจ้างในหน่วยงานภาครัฐ ทำงานอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่อาจชักนำสู่การประพฤติดิจริยธรรม อาทิเช่น เฝือกับสถานการณ์ที่ชักชวนให้ประพฤติดิ เกิดความขัดแย้งระหว่างค่านิยมส่วนบุคคลกับค่านิยมในที่ทำงาน และ มีความกดดันให้ประนีประนอมมาตรฐานทางจริยธรรมเพื่อรักษาตำแหน่งงาน เป็นต้น ซึ่งอาจส่งผลว่าจะมีการประพฤติดิเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ถ้ายังไม่มีการดำเนินการป้องกันและแก้ไขอย่างเร่งด่วน

3) มีการดำเนินการนำแนวทางในการแก้ไขหรือลดความเสี่ยงในการประพฤติดิจริยธรรมในหน่วยงานกล่าวคือมีหน่วยงานนำโปรแกรมการส่งเสริมจริยธรรมไปใช้ อาทิเช่น การกำหนดพฤติกรรมทางจริยธรรม (Code of conduct) การมีสายด่วนสำหรับรายงานการประพฤติดิ การฝึกอบรมทางจริยธรรม การลงโทษทางวินัยสำหรับผู้ทำผิด การมีกลไกของการให้คำแนะนำปรึกษา การประเมินพฤติกรรมทางจริยธรรม เป็นต้น ทำให้อัตราการประพฤติดิลดลงจากเดิมถึงร้อยละ 25 และลดลงถึง 2 เท่า หากมีการรายงานเมื่อพบเห็นการประพฤติดิ

นอกจากนี้ ความเข้มแข็งในการสร้างวัฒนธรรมจริยธรรมในองค์กรของหน่วยงานต่างๆ พบว่าในหน่วยงานที่มีการสร้างวัฒนธรรมเพิ่มขึ้น การประพฤติดิจะลดลงครึ่งหนึ่งได้ แต่พบว่า มีเพียงร้อยละ 18 ของหน่วยงานที่มีการนำโปรแกรมทางจริยธรรมไปใช้ในหน่วยงานอย่างจริงจัง และมีเพียงร้อยละ 8 ของหน่วยงานเท่านั้นที่มีวัฒนธรรมจริยธรรมองค์กรเข้มแข็ง อาทิเช่น ความเชื่อว่าสามารถเชื่อมั่นได้ว่าผู้นำจะทำในสิ่งที่ถูกต้อง หัวหน้าเป็นตัวอย่างที่ดีและกระตุ้นส่งเสริมพฤติกรรมจริยธรรม ปฏิกริยาของเพื่อนร่วมงานที่สนับสนุนบุคคลผู้ทำสิ่งที่ถูกต้อง ค่านิยมที่สื่อสารกันแบบไม่เป็นทางการ สอดคล้องและสนับสนุนค่านิยมของหน่วยงาน และยังพบอีกว่า **การมีทั้งวัฒนธรรมจริยธรรมใน**

องค์กร และการมีโปรแกรมส่งเสริมจริยธรรม จะเป็นหนทางของการลดความเสี่ยงด้านจริยธรรมที่ดีที่สุด

4) ผู้นำรัฐบาลต้องกำหนดให้ประเด็นทางจริยธรรมเป็นประเด็นสำคัญลำดับแรกของประเทศ กล่าวคือผู้นำรัฐบาลสามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการปฏิบัติงานตามมาตรฐานจริยธรรมของบุคลากรในหน่วยงานภาครัฐ ทั้งในเชิงปริมาณและมีคุณค่าได้ ซึ่งจะทำให้ลดความเสี่ยงทางจริยธรรมในการทำงานของหน่วยงานภาครัฐและทำให้เกิดความไว้วางใจและความเชื่อมั่นภาครัฐมีความมั่นคงขึ้น

5) การประพาศติผิตจริยธรรมของบุคลากรในแต่ละระดับแตกต่างกัน พบว่าลูกจ้างหน่วยงานรัฐบาลแห่งชาติในระดับประเทศ สังเกตเห็นการประพาศติผิตจริยธรรมในหน่วยงานในระดับต่ำสุด รองลงมาคือหน่วยงานระดับมลรัฐและ **หน่วยงานระดับท้องถิ่นมีระดับการประพาศติผิตจริยธรรมสูงสุด** (ร้อยละ 52, 57 และ 63 ตามลำดับ)

สำหรับหน่วยงานรัฐบาลแห่งชาติระดับประเทศ (Federal) พบว่าระดับการประพาศติผิตต่ำกว่าระดับอื่นเล็กน้อย ลูกจ้างรับรู้ว่ามีผู้บังคับบัญชามุ่งมั่นที่จะมีจริยธรรม เพียงร้อยละ 30 ของหน่วยงานภาครัฐในส่วนกลาง ที่มีการนำค่านิยมและแนวปฏิบัติที่สอดคล้องกับค่านิยมจริยธรรมไปใช้อย่างจริงจัง ในภาพรวมทั้งหมดมีหน่วยงานเพียงร้อยละ 10 ที่มีวัฒนธรรมจริยธรรมอย่างเข้มแข็ง นอกจากนั้นการรายงานเมื่อพบเห็นการประพาศติผิตจริยธรรมยังน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

นอกจากนี้หน่วยงานระดับมลรัฐ (State) พบว่า มีภาวะเสี่ยงทางจริยธรรมสูงสุด ลูกจ้างกว่าร้อยละ 80 สังเกตเห็นการประพาศติผิตหลายประการ ทั้งนี้ประมาณร้อยละ 30 ไม่ได้รายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบการประพาศติผิต รัฐบาลของมลรัฐให้ความสำคัญกับประเด็นทางจริยธรรมน้อยมาก หน่วยงานประมาณร้อยละ 41 มีจริยธรรมที่เข้าใจได้อย่างชัดเจนและโปรแกรมส่งเสริมจริยธรรมนั้น เพียงร้อยละ 14 ของหน่วยงานเท่านั้นที่มีการนำไปใช้อย่างจริงจัง ในภาพรวมทั้งหมดพบว่าร้อยละ 7 ของลูกจ้างของหน่วยงานที่กล่าวว่าทำงานอยู่ในหน่วยงานที่มีวัฒนธรรมจริยธรรมที่เข้มแข็ง

สำหรับหน่วยงานระดับท้องถิ่น (Local) ผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานระดับท้องถิ่นรับรู้ถึงภาวะเสี่ยงทางจริยธรรมของหน่วยงานตนเองน้อยที่สุด จากประสบการณ์ของหน่วยงานส่วนใหญ่ (ร้อยละ 67) มีระดับการรายงานเมื่อพบเห็นการประพาศติผิตต่ำที่สุด ร้อยละ 17 มีความกดดันสูงสุดที่จะทำให้ประพาศติผิต และ ร้อยละ 20 ของลูกจ้าง กลัวที่จะได้รับผลกระทบจากการรายงานการประพาศติผิตในระดับสูงสุด ในหน่วยงานมีแหล่งที่จะส่งเสริมพฤติกรรมจริยธรรมน้อยมากเช่นเดียวกับหน่วยงานในระดับมลรัฐ

6) พฤติกรรมทางจริยธรรมที่มักสังเกตเห็นการประทุพผิตคือ พฤติกรรมที่พบบ่อยที่สุด ได้แก่ เห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนตนเหนือประโยชน์ขององค์กร (conflict of interest) พฤติกรรมข่มขู่ ทำร้ายหรือใช้ความรุนแรง (abusive) และ ให้ข้อมูลเท็จกับลูกจ้าง (lying to employees) โดยลูกจ้างร้อยละ 27 ร้อยละ 25 และร้อยละ 24 ได้สังเกตเห็นตามลำดับ โดยพฤติกรรมเหล่านี้เพิ่มขึ้นจากปี ค.ศ. 2000

สำหรับพฤติกรรมการฉ้อโกง/คอร์รัปชันเกิดขึ้นในหน่วยงานภาครัฐ (ภาคเอกชน) ในหลายรูปแบบ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงเอกสาร (Alteration of document) การเปลี่ยนแปลงบันทึกทางการเงิน (Alteration of financial records) การให้ข้อมูลเท็จ (lying to customers, vendors, or public) ให้ข้อมูลเท็จกับลูกจ้าง (lying to employees) และ รายงานข้อมูลชั่วโมงทำงานไม่ถูกต้อง (misreporting of hours)

7) วิธีการ/ช่องทางของการรายงานเมื่อพบเห็นการประทุพผิตจริยธรรม กล่าวคือ รายงานต่อบุคคลโดยตรง ได้แก่ Supervisor (ร้อยละ 55) ผู้บริหารระดับสูง (Higher management) (ร้อยละ 21) ผู้รับผิดชอบ ที่เป็นเจ้าหน้าที่ด้านจริยธรรม (ร้อยละ 13) บุคคลภายนอกหน่วยงาน (ร้อยละ 5) สำหรับการรายงานผ่านช่องทางการใช้สายด่วน (Hotline) ร้อยละ 1 ส่วนการรายงานโดยใช้วิธีอื่นๆ ร้อยละ 4 ทั้งนี้ร้อยละ 17 ของลูกจ้างที่รายงานการประทุพผิตมีประสบการณ์ที่ได้รับผลกระทบจากการรายงาน

8) การส่งเสริมจริยธรรมของหน่วยงานภาครัฐ พบว่าจำนวนลูกจ้างที่ตอบว่าหน่วยงานมีจริยธรรมที่ชัดเจนและมีโปรแกรมส่งเสริมจริยธรรม เพิ่มขึ้นกว่าการสำรวจเมื่อปี ค.ศ. 2000 แต่อย่างไรก็ตามมีหน่วยงานน้อยกว่าครึ่งที่มีการสร้างความเข้าใจและโปรแกรมส่งเสริมจริยธรรม และส่วนมากเป็นลักษณะของการบังคับแทนที่จะเป็นการแนะนำหรือการสอน คือการบอกว่าลูกจ้าง**ต้องไม่ทำอะไรบ้าง** มากกว่าการบอกถึงสิ่ง**ที่ควรทำ**

นอกจากนี้พบว่าหน่วยงานภาครัฐที่มีรูปแบบการส่งเสริมจริยธรรมที่มีประสิทธิผล ซึ่งเป็นโปรแกรมที่ให้ผลลัพธ์ดังนี้

- (1) ลูกจ้างเต็มใจที่จะได้รับคำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับจริยธรรม
- (2) ลูกจ้างได้รับผลทางบวกจากการประทุพผิตตามจริยธรรม
- (3) ลูกจ้างมีความมั่นใจว่ามีความพร้อมในการเผชิญกับการเชิญชวนให้ประทุพผิต
- (4) ลูกจ้างรู้สึกว่าเขาสามารถที่จะตั้งคำถามต่อการตัดสินใจของผู้บริหารได้โดยไม่ต้องกลัวผลย้อนกลับ
- (5) ลูกจ้างได้รับรางวัลจากการปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมของหน่วยงาน

(6) ลูกจ้างที่ประสบความสำเร็จด้วยวิธีการที่น่าสงสัยต้องไม่ได้รับรางวัล

(7) ลูกจ้างรู้สึกทางบวกเกี่ยวกับความพยายามขององค์กรในการส่งเสริมวัฒนธรรมจริยธรรมในองค์กร

(8) ลูกจ้างรู้สึกว่าการดำเนินงานของเขาเป็นการทำงานที่มีจริยธรรม

ทั้งนี้พบว่าน้อยกว่าร้อยละ 40 ของหน่วยงานภาครัฐที่มีการนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง

9) ดัชนีความเสี่ยงด้านจริยธรรม (ERC Ethics Risk Index) ERC ได้วิเคราะห์ดัชนีความเสี่ยงด้าน

จริยธรรมเพื่อจำแนกชนิดของการประพฤติดีที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อความไว้วางใจของสาธารณชนต่อรัฐบาลมากที่สุด โดย **ระดับความเสี่ยงด้านจริยธรรม** เท่ากับ **อัตราการประพฤติดี** บวกกับ **อัตราการรายงานการประพฤติดีนั้น** ซึ่งแบ่งระดับของความเสี่ยงเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ระดับรุนแรง (severe risk) หมายถึงเกิดขึ้นเป็นประจำและมักไม่มีการรายงาน ระดับสูง (high risk) หมายถึง เกิดขึ้นบ่อยครั้งและไม่ค่อยมีการรายงาน และ ระดับปานกลาง (guarded risk) หมายถึงเกิดขึ้นน้อยครั้ง และอาจไม่ได้มีการรายงาน

จากการศึกษานี้พบว่า การประพฤติดีที่ก่อให้เกิดภาวะเสี่ยงด้านจริยธรรมในระดับรุนแรงประกอบด้วย

(1) ลูกจ้างเห็นประโยชน์ส่วนตนเหนือประโยชน์ขององค์กร (conflict of interest)

(2) การให้ข้อมูลเท็จแก่ลูกจ้าง (lying to employees)

(3) พฤติกรรมข่มขู่ ทำร้าย (abusive or intimidating behavior) และการใช้อินเตอร์เน็ตในทางที่ผิด (internet abusive)

สำหรับการประพฤติดีที่ก่อให้เกิดภาวะเสี่ยงด้านจริยธรรมในระดับสูง ประกอบด้วย การรายงานจำนวนชั่วโมงทำงานไม่ถูกต้อง การจ้างงานอย่างไม่ถูกต้อง การให้ข้อมูลเท็จต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การทำผิดกฎการรักษาความปลอดภัย การแบ่งแยกชนชั้น / สีผิว การนำข้อมูลที่เป็นความลับไปใช้ในทางที่ผิด การล่วงละเมิดทางเพศ การให้บริการสินค้าและบริการที่ด้อยคุณภาพ การทำผิดกฎการรักษาสิ่งแวดล้อม

ส่วนการประพฤติดีที่ก่อให้เกิดภาวะเสี่ยงด้านจริยธรรมในระดับสูง ประกอบด้วย การขโมยหรือเปลี่ยนแปลงเอกสาร การเปลี่ยนแปลงบันทึกทางการเงิน การใช้ข้อมูลวงในของคู่แข่ง การรับสินบน

สาธารณรัฐอินโดนีเซีย

จากข้อมูลเอกสารประกอบการสัมมนาในการส่งเสริมจริยธรรมข้าราชการพลเรือนในช่วงระหว่างวันที่ 25-27 พฤษภาคม 2554 ข้อมูลด้านจริยธรรมของข้าราชการอินโดนีเซียพบว่า (สำนักงาน ก.พ., 2554)

สาธารณรัฐอินโดนีเซียได้คำนึงถึงข้าราชการในทุกสาขางานจะต้องเป็นเป็นตัวอย่างที่ดีต่อพลเมืองที่ดีของสังคม ทักษะของพนักงานระดับมืออาชีพและการปฏิบัติงานจะเป็นไปตามกฎหมายและกฎระเบียบและบทบัญญัติอื่นที่มีความคุ้มครองที่กว้างขึ้นเช่น หลักจริยธรรม ปรัชญา. ต่อมานับแต่ช่วงต้นปี 2000 ทักษะคิดลดจนพฤติกรรมและการกระทำที่เป็นแบบอย่างในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นทางการของข้าราชการพลเรือนอินโดนีเซียยังคงต้องปรับปรุงเนื่องจากความเป็นจริงแสดงให้เห็นถึงการยังคงอยู่ของการทุจริต คดโกงและจุดอ่อนในความซื่อสัตย์ที่มีอิทธิพลต่อภาพลักษณ์ที่ไม่ดี ดังนั้นในปี ค.ศ. 2004 รัฐบาลอินโดนีเซียได้ออกระเบียบราชการ ฉบับที่ 42/2004 ซึ่งประกอบไปด้วยประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน เพื่อส่งเสริมคุณภาพข้าราชการพลเรือนในการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดความยุติธรรมและการให้บริการแก่ประชาชน

สำหรับรัฐบาลในส่วนกลาง โดยเฉพาะกระทรวง Ministry of Administrative and Bureaucratic Reform, สำนักงานข้าราชการพลเรือน (National Civil Service Agency), และหน่วยงานบริหารภาครัฐแห่งชาติ (National Institute of Public Administration) ได้ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐระดับภูมิภาค ในการส่งเสริมประมวลจริยธรรมข้าราชการโดยใช้การอบรมให้รู้ระเบียบสังคม ผ่านทางสื่อต่างๆ การจัดสัมมนา การให้การศึกษาและการฝึกอบรม การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ แต่ยังเผชิญกับความท้าทายในการนำไปปฏิบัติ และการส่งเสริมจริยธรรมข้าราชการยังเป็นประเด็นที่ยังอยู่ระหว่างการค้นหาสิ่งที่ดีมีคุณค่าในการนำไปปฏิบัติโดยการศึกษาจากข้าราชการของประเทศสมาชิกอาเซียน

ดังนั้นข้าราชการพลเรือนในประเทศอินโดนีเซียจะปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมตามระเบียบราชการฉบับที่ 42/2004 ซึ่งมี basic values ประกอบด้วย ศาสนา (religious) ความซื่อสัตย์ (honest) ความรับผิดชอบ (responsible) ระเบียบวินัย (discipline) เจตจำนง (initiative) ผลผลิต (productive) และความใส่ใจ (caring) ซึ่งหลักการตามระเบียบประกอบด้วยกฎระเบียบดังนี้

- 1) ค่านิยมหลักของข้าราชการ
- 2) ข้อบังคับข้าราชการที่ต้องมีทัศนคติและแนวทางปฏิบัติด้านจริยธรรมในเรื่อง:
 - (1) จริยธรรมของหน่วยงานแห่งชาติและหน่วยงานภาครัฐ
 - (2) จริยธรรมของหน่วยงาน

(3) จริยธรรมระดับบุคคลและสังคม

(4) จริยธรรมของข้าราชการพลเรือน

3) การบังคับใช้ประมวลจริยธรรม

4) การกำหนดประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนในทุกหน่วยงานภาครัฐ และสร้างจรรยาบรรณวิชาชีพในหน่วยงานข้าราชการที่ต้องมีความเป็นวิชาชีพ

ยุทธวิธีในการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของอินโดนีเซียที่นับว่าได้ผลคือการสอดส่องติดตาม (monitoring) ซึ่งข้อเท็จจริงพบว่ารัฐบาลถูกวิพากษ์เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของข้าราชการในการส่งมอบการให้บริการของรัฐและการมีส่วนร่วมกับภาคสังคม ดังนั้นเพื่อให้การส่งเสริมประมวลจริยธรรมได้ถูกนำไปใช้ จึงมีการกำหนดบทลงโทษต่อผู้ที่ทำผิดจริยธรรม บทลงโทษต่อผู้กระทำผิดจริยธรรมถูกกำหนดไว้ แบ่งเป็นข้อความปกปิด และข้อความเปิดเผย ภายใต้ระเบียบราชการฉบับที่ 42/2004 นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการประมวลจริยธรรมพิเศษที่พิจารณาส่งฟ้องผู้กระทำผิดจริยธรรมและคณะกรรมการนี้ สามารถใช้อำนาจขั้นสุดท้ายตัดสินลงโทษผู้กระทำผิดจริยธรรม ซึ่งทุกหน่วยงานจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการนี้ไว้แต่ละหน่วยงานประกอบด้วยกรรมการ 5 คนเป็นอย่างน้อย

อย่างไรก็ตามบทลงโทษทางศีลธรรมแก่ผู้กระทำผิดจริยธรรมมีปัญหาต่อความยากลำบากในการกำหนดมาตรวัดและกำหนดโทษตามกฎหมายเนื่องจากปัญหาดังต่อไปนี้

- 1) ประเทศอินโดนีเซียมีประเด็นความหลากหลายของเผ่าพันธุ์และศาสนา ที่ไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยประมวลจริยธรรมเพียงอย่างเดียว
- 2) ความมุ่งมั่นของฝ่ายบริหารระดับสูงทั้งในหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ไม่เข้มแข็งเพียงพอในการส่งเสริมการนำประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนไปปฏิบัติ เนื่องจากมีปัญหาด้านการสื่อสารและความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนในหมู่ข้าราชการพลเรือนด้วยกัน
- 3) หน่วยงานภาครัฐทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคหลายแห่ง ที่ให้บริการแก่ประชาชนโดยตรง ไม่มีการนำประมวลจริยธรรมไปปฏิบัติอย่างจริงจัง

ดังนั้นการนำประมวลจริยธรรมไปปฏิบัติในประเทศอินโดนีเซียยังคงประสบปัญหาที่ต้องการ

กำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจนในแผนยุทธศาสตร์ในอนาคต ซึ่งต้องเริ่มต้นด้วยการต้องทบทวน และการทำวิจัยการนำประมวลจริยธรรมไปปฏิบัติ (สำนักงาน ก.พ., 2554)

ประเทศญี่ปุ่น

จากข้อมูลการนำเสนอ ระบบจริยธรรมข้าราชการในประเทศญี่ปุ่นของนาย Yuji Takata ซึ่งมีตำแหน่งคือ Senior Ethics Officer for Planning National Public Service Ethics Board ได้นำเสนอในการสัมมนาระหว่างวันที่ 25-27 พฤษภาคม 2554 ได้บรรยายโดยสรุปดังนี้ ความเป็นมาของการสร้างประมวลจริยธรรมในประเทศญี่ปุ่น ย้อนไปถึงการเกิดกรณีอื้อฉาวของข้าราชการถูกเปิดโปงในช่วงปี 1995 ถึงปี ค.ศ. 1996 ต่อมาในปี ค.ศ. 1997 จริยธรรมข้าราชการที่เรียกว่า “Public Service Ethics Code” จึงได้ถูกสร้างขึ้นโดยกระทรวงต่างๆ ซึ่งในปี 1998 กรณีอื้อฉาวของข้าราชการจึงถูกเปิดเผย และประมวลจริยธรรมแห่งชาติก็ได้ผ่านเป็นกฎหมายเมื่อเดือนสิงหาคม ปี ค.ศ. 1999 เรียกว่า “National Public Service Ethics Act” ต่อมาในเดือนธันวาคม ปี ค.ศ. 1999 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการจริยธรรมแห่งชาติขึ้น พร้อมกับการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมแห่งชาติขึ้นเมื่อเดือนเมษายน ปี ค.ศ. 2000 และในปี ค.ศ. 2005 ก็ได้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว (Takata, 2554)

ซึ่งระบบการธำรงรักษจริยธรรมจะมีคณะกรรมการจริยธรรมแห่งชาติ ที่ปรึกษาด้านจริยธรรมและผู้ช่วยรัฐมนตรีของแต่ละกระทรวงจะเป็นผู้ควบคุมระบบประมวลจริยธรรม โดยมีประมวลจริยธรรม (code of conduct) เป็นแนวทางให้ข้าราชการยึดถือประพฤติปฏิบัติว่าสิ่งไหนที่ปฏิบัติได้และสิ่งไหนที่ห้ามไม่ให้ปฏิบัติ อีกทั้งมีระบบการรายงาน (Rules of Reporting) โดยกำหนดกฎระเบียบในการรายงานการรับของขวัญ การมีหุ้น และที่มาของรายได้เป็นต้น และมาตรฐานการปฏิบัติตามจริยธรรม (general standards of Ethical Conduct) โดยกำหนด (Takata, 2554)

สรุปจากการทบทวนวรรณกรรมแนวคิดทฤษฎีและผลการวิจัยเกี่ยวกับจริยธรรมตลอดจนแนวปฏิบัติด้านจริยธรรมของนานาประเทศและแนวปฏิบัติด้านจริยธรรมของประเทศไทยทำให้ได้องค์ความรู้เป็นกรอบการศึกษาเพื่อเป็นแนวทางการกำหนดประเด็นศึกษาเพื่อให้ตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยทั้งสองประเด็นหลัก และวิเคราะห์หาแนวทางและนำเสนอข้อเสนอแนะที่เหมาะสมต่อไป

บทที่ 3

วิธีการวิจัย

การศึกษานี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed-Methods) ด้วยการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ (Quantitative data collection) และการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative data collection) สำหรับวิธีการเก็บข้อมูล ใช้วิธีการเก็บข้อมูลของการวิจัยเชิงคุณภาพ จากข้อมูลทฤษฎี ด้วยการเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสาร (documents) ส่วนข้อมูลปฐมภูมิใช้เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interviews) ส่วนวิธีการเก็บข้อมูลของการวิจัยเชิงปริมาณใช้วิธีการสำรวจ (survey) กลุ่มตัวอย่างที่เป็นหน่วยในการวิเคราะห์ (unit of analysis) คือกลุ่มเจ้าหน้าที่ข้าราชการพลเรือน โดยการใช้ส่งแบบสอบถามไปยังกลุ่มตัวอย่าง ของหน่วยงานทุกกระทรวงจำนวนทั้งหมด 137 หน่วยงาน โดยเลือกกลุ่มจาก 137 หน่วยงาน โดยดำเนินการวิจัยดังนี้

3.1 การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพดังนี้

3.1.1 การเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ

วิธีการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพดังนี้

1) การสนทนากลุ่มย่อยผู้บริหารหน่วยงาน ประเด็นการนำประมวลจริยธรรมข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๕๒ ไปกำหนดแนวทางการปฏิบัติ และการส่งเสริม ป้องกัน ควบคุม ในหน่วยงาน รวมทั้ง ปัญหา อุปสรรคในการปฏิบัติ ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงจรรยาบรรณวิชาชีพข้าราชการกลุ่มตัวอย่าง ผู้บริหารหน่วยงานระดับกรมหรือเทียบเท่าในกระทรวงต่างๆ กระทรวงละไม่น้อยกว่า ๒ หน่วยงาน

การสนทนากลุ่มย่อย ดำเนินการสองครั้งดังนี้

1.1) การสนทนากลุ่มย่อยกับกลุ่มเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเพื่อรับฟังปัญหา อุปสรรค โดยการดำเนินการ กำหนดประชุมเมื่อวันจันทร์ที่ 1 สิงหาคม ๒๕๕๔ สถานที่คือ ห้อง Lilavadee โรงแรมรามารักษ์เดนท์ กรุงเทพมหานคร มีผู้เข้าร่วมการประชุมทั้งหมดจำนวน 64 คน

1.2) การสนทนากลุ่มย่อยครั้งที่สอง โดยแยกเป็นกลุ่มผู้บริหาร และกลุ่มเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการกลุ่มสนทนากลุ่มย่อย โดยกลุ่มผู้บริหารในหน่วยงานทุกกระทรวงและสังกัดสำนักงานรัฐมนตรีและหน่วยงานอื่นๆ จำนวนรวมทั้งหมด 45 คน ส่วนการสนทนากลุ่มย่อยกลุ่มที่เป็นบุคลากรระดับปฏิบัติการ ในหน่วยงานระดับกรมหรือเทียบเท่าในกระทรวงต่างๆ จำนวนประมาณ 57 คนและแยกเป็นกลุ่มย่อย 5 กลุ่มย่อยในกลุ่มระดับปฏิบัติการ

1.3) สนทนากลุ่มย่อยประเด็นการจัดทำมาตรการในการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน สถานที่คือ โรงแรมรามาร์คเด้นส์ ถนนวิภาวดี เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร วันพฤหัสบดีที่ 26 เมษายน 2555

2) การเก็บข้อมูลเอกสาร จากบทความ วารสารทางวิชาการ หนังสือ ผลงานวิจัย รายงานการประชุม การประชุมงานวิชาการ

3.1.2 การเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณ

การใช้แบบสอบถามเพื่อสำรวจสภาพการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนในหน่วยงานต่างๆ กลุ่มตัวอย่างได้แก่ บุคลากรในหน่วยงานระดับกรม ของกระทรวงต่างๆ จำนวน 118 หน่วยงาน ที่เป็น กลุ่มตัวอย่างในการสัมภาษณ์ จำนวนหน่วยงานละไม่ต่ำกว่า 70 คน

3.2 กลุ่มตัวอย่างและการกำหนดขนาดตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างของการวิจัยเชิงปริมาณแบ่งเป็น 2 กลุ่มคือกลุ่มตัวอย่าง ผู้บริหาร และบุคลากร (ข้าราชการ) ในหน่วยงานระดับกรมหรือเทียบเท่าในกระทรวงต่างๆ จำนวนไม่น้อยกว่ากลุ่มละ 70 คน รวมทั้งสิ้นได้กลุ่มตัวอย่าง รวม 117 หน่วยงาน รวมทั้งหมด 5,795 คนปรากฏตามตาราง

ตาราง 1 จำนวนหน่วยงานและบุคคลที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง

หน่วยงาน	จำนวน(คน)
1. กองคลัง สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ	71
2. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม	54
3. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมทรัพยากรน้ำบาดาล	41
4. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมทรัพยากรน้ำ	50
5. กระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรม นโยบายและแผน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	44
6. กระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ	49
7. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช	68
8. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมป่าไม้	59
9. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมทรัพยากรทางทะเลและ ชายฝั่ง	75
10. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมทรัพยากรธรณี	12
11. กระทรวงการคลัง กรมสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง	40
12. กระทรวงการคลัง กรมบัญชีกลาง	70
13. กระทรวง การคลัง กรมสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ	20
14. กระทรวง การคลัง กรมธนารักษ์	50
15. กระทรวงการคลัง กรมสรรพากร	39
16. กระทรวงการคลัง กรมสรรพสามิต	70
17. กระทรวงการคลัง กรมศุลกากร	62
18. กระทรวงอุตสาหกรรม กรมสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน	6
19. กระทรวงอุตสาหกรรม กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่	40

20. กระทรวง อุตสาหกรรม กรมสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม	51
21. กระทรวง อุตสาหกรรม กรมสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย	25
22. กระทรวงอุตสาหกรรม กรมโรงงานอุตสาหกรรม	66
23. กระทรวงอุตสาหกรรม กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม	34
24. กระทรวงอุตสาหกรรม สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม	31
25. กระทรวงคมนาคม กรมทางหลวงชนบท	70
26. กระทรวงคมนาคม กรม การขนส่งทางบก	65
27. กระทรวงคมนาคม กรมทางหลวง	52
28. กระทรวงคมนาคม กรมการบินพลเรือน	70
29. กระทรวงคมนาคม กรมเจ้าท่า	85
30. กระทรวงคมนาคม สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร	64
31. กระทรวงพลังงาน กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน	68
32. กระทรวง พลังงาน กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ	24
33. กระทรวงพลังงาน กรมธุรกิจพลังงาน	52
34. กระทรวงพลังงาน(สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน)	48
35. กระทรวงมหาดไทย กรมโยธาธิการและผังเมือง	66
36. กระทรวง มหาดไทย กรมที่ดิน	33
37. กระทรวงมหาดไทย กรมการพัฒนาชุมชน	65
38. กระทรวงมหาดไทย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	58
39. กระทรวงมหาดไทย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	70
40. กระทรวงพาณิชย์ กรมการค้าภายใน	56
41. กระทรวงพาณิชย์ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ	30
42. กระทรวงพาณิชย์ กรมธุรกิจการค้า	70

43. กระทรวงพาณิชย์ กรมทรัพย์สินทางปัญญา	41
44. กระทรวงพาณิชย์ กรมส่งเสริมการค้าส่งออก	52
45. กระทรวงพาณิชย์ กรมการค้าต่างประเทศ	53
46. สำนักงานรัฐมนตรี หน่วยงาน กรมประชาสัมพันธ์	43
47. สำนักรัฐมนตรี หน่วยงาน สำนักข่าวกรองแห่งชาติ	71
48. สำนักงานรัฐมนตรี หน่วยงาน สำนักพิธีการและเลขานุการ	58
49. สำนักงานรัฐมนตรี หน่วยงาน สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค	37
50. สำนักงานรัฐมนตรี กรม สำนักงาน ก.พ.	58
51. สำนักงานรัฐมนตรี กรมสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ	65
52. สำนักงานรัฐมนตรี หน่วยงาน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	40
53. สำนักงานรัฐมนตรี กรมสำนักงานงบประมาณ	45
54. สำนักงานรัฐมนตรี กรมสำนักพระราชวัง	62
55. สำนักงานรัฐมนตรี กรมสำนักพระราชวัง	50
56. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กรมวิทยาศาสตร์บริการ	45
57. กระทรวงวิทยาศาสตร์ สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ	42
58. กระทรวง ยุติธรรม กรมสำนักงานปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ป.ป.ท.	29
59. กระทรวงยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม	37
60. กระทรวงยุติธรรม กรมสถาบันนิติวิทยาศาสตร์	28
61. กระทรวงยุติธรรม กรมคุมประพฤติ	50
62. กระทรวงยุติธรรม กรมสอบสวนคดีพิเศษ	70
63. กระทรวงยุติธรรม กรมพินิจ	58
64. กระทรวงยุติธรรม กรมบังคับคดี	66
65. กระทรวงยุติธรรม กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ	18

66. กระทรวงยุติธรรม กรมสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด	51
67. กระทรวงยุติธรรม กรมสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	54
68. กระทรวงสาธารณสุข กรมควบคุมโรค	33
69. กระทรวงสาธารณสุข กรมสุขภาพจิต	54
70. กระทรวงสาธารณสุข กรมอนามัย	52
71. กระทรวงสาธารณสุข กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ	39
72. กระทรวงสาธารณสุข กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์	26
73. กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา	34
74. กระทรวงสาธารณสุข กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยฯ	14
75. กระทรวงสาธารณสุข กรมการแพทย์	42
76. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์	50
77. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ	44
78. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมพัฒนาที่ดิน	67
79. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์	50
80. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมวิชาการเกษตร	43
81. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมส่งเสริมการเกษตร	36
82. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมการข้าว	43
83. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร	59
84. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมหม่อนไหม	51
85. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมประมง	70
86. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมสำนักงานกระป๋องที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	70

87. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมชลประทาน	57
88. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมปศุสัตว์	58
89. สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ	70
90. กระทรวงวัฒนธรรม สำนักงานศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัย	33
91. กระทรวงวัฒนธรรม กรมศิลปากร	29
92. กระทรวงแรงงาน สำนักงานประกันสังคม	59
93. กระทรวงแรงงาน กรมจัดหางาน	59
94. กระทรวงแรงงาน กรมจัดหางาน	46
95. กระทรวงแรงงาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน	52
96. กระทรวงแรงงาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน	46
97. กระทรวงแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	64
98. กระทรวง ICT สำนักงานสถิติแห่งชาติ	62
99. กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร	70
100. ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ	63
101. หน่วยงานราชบัณฑิตยสถาน	49
102. สำนักงานเลขาธิการ	60
103. สำนักงานก.พ.ร.	22
104. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว	30
105. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กรม สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ	50
106. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ	65

107 กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพเด็กและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ	61
108 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	75
109 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	49
110 สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	37
111 สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ	49
112 กระทรวงศึกษาธิการ กรมสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา	37
113 กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา	44
114 กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา	49
115 กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา	10
116 กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	56
117 กรมส่งเสริมวัฒนธรรม กระทรวงวัฒนธรรม	11
รวมทั้งหมด	5,795

สำหรับการอัตราการตอบกลับแบบสำรวจการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2552 การสำรวจความคิดเห็นของข้าราชการ ได้ส่งแบบสำรวจไปยังหน่วยงานจำนวน 118 หน่วยงานๆ ละ 70 ชุด รวมทั้งสิ้น 8,260 ชุด ซึ่งหน่วยงานที่ตอบกลับรวมทั้งสิ้น 117 หน่วยงาน นับว่าอัตราการตอบกลับของหน่วยงานคือ ร้อยละ 98.30 ส่วนการได้รับแบบสำรวจกลับจำนวนทั้งหมด 5,795 ฉบับ นับว่าอัตราการตอบกลับประมาณ 70%

3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

สำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณใช้แบบสำรวจสภาพการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ส่วนเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเชิงคุณภาพใช้แบบสนทนากลุ่ม

3.4 ขั้นตอนการวิจัย

ขั้นตอนการวิจัยดำเนินการดังนี้

ขั้นที่ 1 เพื่อศึกษาสภาพการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2552 ของหน่วยงานต่างๆ โดย การสนทนากลุ่มย่อย และการเก็บข้อมูลจากเอกสาร

ขั้นที่ 2 การสำรวจด้วยแบบสอบถาม สำรวจสภาพปัญหาและเพื่อจัดทำมาตรการในการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือนในระดับผู้ปฏิบัติ และระดับผู้บริหาร

ขั้นที่ 3 เก็บข้อมูลเอกสารเพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ จากข้อมูลการจัดสนทนากลุ่มย่อย (Focus group) หรือ สัมภาษณ์ผู้บริหารและบุคลากรเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนที่ต้องการ ให้เพิ่มเติมสำหรับผู้บริหาร

ขั้นที่ 4 การวิเคราะห์ข้อมูล การวิเคราะห์ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

3.5 การวางแผนงานวิจัย

คณะวิจัยได้วางแผนการดำเนินงานวิจัย ในระยะเวลา 1 ปี 6 เดือน (18 เดือน)

3.6 นิยามเชิงปฏิบัติการในการวิจัย

ประมวลจริยธรรม ในที่นี้หมายถึงประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2552 ข้าราชการพลเรือน ให้หมายความรวมถึง “ข้าราชการพลเรือน” และ “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ตามที่กำหนดไว้ใน “พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551” โดย “ข้าราชการพลเรือน” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณในกระทรวง กรมฝ่ายพลเรือน ส่วน “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” หมายความว่า

ข้าราชการพลเรือน และข้าราชการอื่นในกระทรวงกรมฝ่ายพลเรือน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทนั้น (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551)

3.7 จริยธรรมการวิจัย

เนื่องจากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้คำนึงถึงประเด็นจริยธรรมในการวิจัยเป็นสำคัญในมิติต่างๆ คือ การดำเนินการเก็บข้อมูลปฐมภูมิ ต้องผ่านการพิจารณาอนุมัติจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในคนของ มหาวิทยาลัยมหิดล โดยที่กระบวนการเก็บข้อมูลจะต้องดำเนินไปโดยไม่ได้รับการยินยอมจากผู้ให้ข้อมูล ผลการวิจัยจะต้องไม่ทำให้เกิดผลกระทบในทางลบโดยตรงแก่ผู้ให้ข้อมูล ซึ่งโครงการได้รับการรับรองจากคณะกรรมการวิจัยในคนคณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดลตามเอกสารรับรองโครงการเลขที่ COA.No. 2011/081.1904 เมื่อวันที่ 19 เมษายน 2554

บทที่ 4

ผลการวิจัย

การนำเสนอผลการวิจัยจะนำเสนอตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยคือเพื่อศึกษาสภาพการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2552 ของหน่วยงานต่างๆ ในประเด็น โดยศึกษาแนวปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน และมาตรการในการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ตลอดจนมาตรการในการป้องกันการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน และมาตรการในการลงโทษการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน รวมทั้งปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน นอกจากนี้เพื่อจัดทำมาตรการในการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนในระดับผู้ปฏิบัติ และระดับผู้บริหาร โดยนำเสนอตามลำดับดังต่อไปนี้

ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างเป็นข้าราชการพลเรือนสังกัดหน่วยงานราชการ 117 แห่งในกรุงเทพมหานคร รวมจำนวนทั้งสิ้น 5,795 คนจากกระทรวง ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิงร้อยละ 65.6 และเป็นเพศชายร้อยละ 32.7 กลุ่มตัวอย่างมีประสบการณ์ในการทำงานน้อยกว่า 10 ปีประมาณร้อยละ 32.3 และมีประสบการณ์ทำงานระหว่าง 10 ปี ถึง 20 ปี ร้อยละ 30.5 และมีประสบการณ์มากกว่า 20 ปี ร้อยละ 36.3

4.1 ตอนที่ 1 ผลการศึกษาสภาพการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2552 ของหน่วยงาน

4.1.1. ประสพการณ์เกี่ยวกับการดำเนินงานตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ในหน่วยงานของข้าราชการ พบว่า

1) การได้รับรู้เกี่ยวกับ ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ข้าราชการกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 82.5 ได้รับรู้ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน โดยส่วนใหญ่เป็นการได้รับรู้จากหน่วยงาน รองลงมาคือรับรู้จากสื่อต่างๆ ดังตาราง 4.1 ตาราง 4.1 แสดงจำนวน ร้อยละข้าราชการพลเรือนกลุ่มตัวอย่างที่มีประสพการณ์ในการรับรู้ประมวลจริยธรรมฯ

การรับรู้ประมวลจริยธรรมข้าราชการฯ	n =5,795	
	จำนวน	ร้อยละ
ไม่เคยรับรู้	629	10.9
เคยรับรู้	4,803	82.5
จากหน่วยงาน	4,161	71.8
จากสื่อต่างๆ	1,623	28.0

และเมื่อพิจารณาการรับรู้และความเข้าใจในประเด็นต่างๆของประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พบว่าข้าราชการประมาณร้อยละกว่า 90 รับรู้และมีความเข้าใจในเนื้อหาประมวลจริยธรรมทั้ง 10 ข้อ ยกเว้นประเด็น “ข้อ 7 ข้าราชการต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการอย่างเคร่งครัดและรวดเร็ว ไม่ถ่วงเวลาให้เนิ่นช้า และใช้ข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการดำเนินงานเพื่อการในหน้าที่ และให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน ถูกต้อง ทันการณ์ และไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง” และ “ข้อ5. ข้าราชการต้องเคารพ และปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอย่างตรงไปตรงมา” ที่ร้อยละของการรับรู้ไม่ถึง ร้อยละ 90 ดังตาราง 4.2

ตาราง 4.2 แสดงจำนวน ร้อยละของข้าราชการกลุ่มตัวอย่างที่มีระดับการรับรู้เนื้อหาของประมวล
จริยธรรม

ข้าราชการพลเรือนในประเด็นต่างๆ

ลำดับ ที่	เนื้อหาในประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน	จำนวนผู้ตอบ n=5795			
		รับรู้- เข้าใจ	รับรู้- ไม่ เข้าใจ	ไม่ได้ รับรู้	ไม่ แน่ ใจ
1	ข้อ 9. ข้าราชการต้องยึดมั่นในการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข	5,486 94.7	120 2.1	41 0.7	54 0.9
2	ข้อ 2. ข้าราชการต้องมีจิตสำนึกที่ดี และความรับผิดชอบ ต่อหน้าที่ เสียสละ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรวดเร็ว โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้	5,437 93.8	180 3.1	40 0.7	44 0.8
3	ข้อ 10. ข้าราชการต้องเป็นแบบอย่างที่ดีในการดำรงตน รักษาชื่อเสียง และภาพลักษณ์ของราชการโดยรวม	5,349 92.3	216 3.7	46 0.8	84 1.4
4	ข้อ 1. ข้าราชการต้องยึดมั่นในจริยธรรม และยื่นหยัด กระทำในสิ่งที่ถูกต้อง และเป็นธรรม	5,333 92.0	254 4.4	47 0.8	63 1.1
5	ข้อ 4. ข้าราชการต้องละเว้นจากการแสวงประโยชน์ที่มี ชอบโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ และไม่กระทำการอันเป็น การจัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตน และประโยชน์ ส่วนรวม	5,315 91.7	256 4.4	48 0.8	81 1.4
6	ข้อ 3. ข้าราชการต้องแยกเรื่องส่วนตัวออกจากตำแหน่ง หน้าที่ และยึดถือประโยชน์ส่วนรวมของประชาชาติ เหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน	5,311 91.6	251 4.3	49 0.8	87 1.5
7	ข้อ 8. ข้าราชการต้องมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษาคุณภาพ และมาตรฐานแห่งวิชาชีพโดยเคร่งครัด	5,234 90.3	313 5.4	53 0.9	101 1.7
8	ข้อ 6. ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม เป็นกลางทางการเมือง ให้บริการแก่ประชาชน โดยมี	5221 90.1	303 5.2	54 0.9	118 2.0

ลำดับ ที่	เนื้อหาในประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน	จำนวนผู้ตอบ n=5795			
		รับรู้- เข้าใจ	รับรู้- ไม่ เข้าใจ	ไม่ได้ รับรู้	ไม่ แน่ ใจ
	อธยาศัยที่ดี และไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม				
9	ข้อ 5. ข้าราชการต้องเคารพ และปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอย่างตรงไปตรงมา	5164 89.1	394 6.8	50 0.9	89 1.5
10	ข้อ 7. ข้าราชการต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการอย่างเคร่งครัดและรวดเร็ว ไม่ถ่วงเวลาให้เนิ่นช้า และใช้ข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการดำเนินงานเพื่อการในหน้าที่ และให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน ถูกต้อง ทันการณ์ และไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง	5059 87.3	420 7.2	69 1.2	151 2.6

สำหรับการรับรู้และความเข้าใจในสภาพการบังคับใช้ของประมวลจริยธรรมฯ พบว่าส่วนใหญ่ข้าราชการเกินกว่าครึ่งหนึ่ง มีการรับรู้และเข้าใจว่าประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนนี้มีผลบังคับใช้แล้ว โดยที่ข้าราชการกว่าร้อยละ 70 มีการรับรู้และเข้าใจว่าประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนนี้มีผลบังคับใช้แล้ว ข้าราชการทุกคนมีบทบาทหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตาม โดยหน่วยงานต้องมีมาตรการในการส่งเสริมการประพฤติตามประมวลจริยธรรมนี้ และการฝ่าฝืนหรือประพฤติดังประมวลจริยธรรมต้องมีการลงโทษ และข้าราชการประมาณกว่า ร้อยละ 60 ที่มีการรับรู้และเข้าใจว่าหน่วยงานต้องมีมาตรการลงโทษผู้ประพฤติดังประมวลจริยธรรมฯ และการประพฤติดังประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนเป็นความผิดทางวินัย ในขณะที่ยังมีข้าราชการกว่าครึ่งหนึ่ง (กว่าร้อยละ 50) ที่เข้าใจว่าการประพฤติทางศาสนาเช่นการทำบุญไหว้พระ ถวายเทียน เป็นส่วนหนึ่งของประมวลจริยธรรมฯ นี้ ดัง ตาราง 4.3

ตาราง 4.3 แสดงจำนวน ร้อยละของข้าราชการกลุ่มตัวอย่างที่มีระดับการรับรู้สภาพการบังคับใช้
ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนต่างๆ

สภาพการบังคับใช้ประมวลจริยธรรม ข้าราชการพลเรือน	จำนวน ร้อยละผู้ตอบ n=5,795			
	รับรู้-เข้าใจ	รับรู้-ไม่เข้าใจ	ไม่ได้รับรู้	ไม่แน่ใจ
1 ประมวลฯมีผลบังคับใช้แล้ว ทุกหน่วยงานต้อง นำไปปฏิบัติ	4,120 71.1	699 12.1	387 6.7	474 8.2
2 ข้าราชการทุกคนมีบทบาทหน้าที่ปฏิบัติตาม ประมวลจริยธรรมฯ	4,583 79.1	599 10.3	243 4.2	253 4.4
3 การฝ่าฝืน/ประพฤติผิดตามประมวลจริยธรรม ข้าราชการพลเรือน ต้องมีการลงโทษ	4,101 70.8	662 11.4	338 5.8	588 10.1
4 หน่วยงานต้องมีมาตรการส่งเสริมการประพฤติ ตามประมวลจริยธรรมฯ	4,269 73.7	539 9.3	362 6.2	508 8.8
5 การประพฤติทางศาสนาเช่นการทำบุญไหว้พระ ถวายเทียน เป็นส่วนหนึ่งของประมวลจริยธรรมฯนี้	3,278 56.6	571 9.9	529 9.1	1,255 21.7
6 การประพฤติผิดประมวลจริยธรรมข้าราชการพล เรือนเป็นความผิดทางวินัย	3,504 60.5	717 12.4	383 6.6	1,052 18.2
7 หน่วยงานต้องมีมาตรการลงโทษผู้ประพฤติผิด ประมวลจริยธรรมฯ	3,648 63.0	626 10.8	434 7.5	951 16.4

4.1.2 การดำเนินงานของหน่วยงานเกี่ยวกับการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม ข้าราชการพลเรือน ผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า

การดำเนินงานให้มีผู้รับผิดชอบดูแล

จากตาราง 4.4 พบว่าข้าราชการกลุ่มตัวอย่างเกินกว่าครึ่งหนึ่งมีการรับรู้ว่าการดำเนินงาน
ให้มีหน่วยงานกำกับดูแลการประพฤติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ดังนี้

1) กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มากกว่าครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 56.8) ระบุว่าหน่วยงานมีการจัดตั้งกลุ่ม
งานคุ้มครองจริยธรรมขึ้นมาในหน่วยงาน แต่มีอีกประมาณร้อยละ 17 ที่ตอบว่าไม่มีการจัดตั้งกลุ่มงาน
นี้ รวมทั้งยังมีผู้ที่ตอบว่าไม่ทราบว่ามีการจัดตั้งกลุ่มงานนี้หรือไม่ถึงร้อยละ 24.5

2) กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มากกว่าร้อยละ 64.5 ระบุว่าหน่วยงานมีการแต่งตั้งคณะกรรมการจริยธรรม ในขณะที่มีผู้ไม่ทราบและคิดว่าไม่มีการดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการจริยธรรมในหน่วยงานเพียงประมาณร้อยละ 34

ตาราง 4.4 แสดงจำนวน ร้อยละของข้าราชการกลุ่มตัวอย่างที่มีระดับการรับรู้การดำเนินงานให้มีหน่วยงาน

กำกับดูแลการประพฤติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

การดำเนินการ	n = 5,795	
	จำนวน	ร้อยละ
การจัดตั้งกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมในหน่วยงาน	3,291	56.8
มี		
ไม่มี	991	17.1
ไม่ทราบ	1,420	24.5
การแต่งตั้งคณะกรรมการจริยธรรมในหน่วยงาน	3,737	64.5
มี		
ไม่มี	510	8.8
ไม่ทราบ	1,463	25.2

4.1.3 แนวปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนของหน่วยงาน

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มากกว่าครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 57.5) เห็นด้วยว่าหน่วยงานมีการกำหนดแนวปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมของหน่วยงาน ระบุว่าไม่มีร้อยละ 4.7 และระบุว่าไม่ทราบร้อยละ 34.9 โดย หน่วยงานส่วนใหญ่ประกาศใช้แนวปฏิบัติตามที่ ก.พ. กำหนด (ร้อยละ 45.2) และบางหน่วยงานจัดทำแนวปฏิบัติของตนเอง (ร้อยละ 13.9) ดังตาราง 4.5

ตาราง 4.5 แสดงจำนวน ร้อยละของข้าราชการกลุ่มตัวอย่างที่รับรู้เกี่ยวกับการดำเนินงานส่งเสริม
ประมวล

จริยธรรมข้าราชการพลเรือนของหน่วยงาน

การดำเนินการกำหนดแนวปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมของหน่วยงาน	n =5,795	
	จำนวน	ร้อยละ
ไม่ทราบ	2,021	34.9
ไม่มี	270	4.7
มีการกำหนดโดย	3,333	57.5
- ประกาศใช้แนวปฏิบัติตามทก.พ.กำหนด	2,619	45.2
- หน่วยงานจัดทำแนวปฏิบัติของตนเอง	806	13.9

นอกจากนั้นกลุ่มตัวอย่างได้ระบุเพิ่มเติมว่า หน่วยงานได้จัดทำแนวปฏิบัติอื่นๆดังนี้

1) จัดทำเป็นหนังสือ/ประกาศ เช่น สมุดปกเล่มเล็ก เป็นศาสนจากผู้บริหาร มีหนังสือเวียนแล้วว่าจริยธรรมของหน่วยงานมีข้อความปรากฏเมื่อเร็ว ๆ นี้ ปลายเดือนมีนาคม 2555 ประกาศณรงค์ให้มีการปฏิบัติตาม ทำเป็นบันทึกเตือนใจเมื่อ พ.ศ. 2554 ชื่อจริยและจรรยาข้าราชการกรมอนามัย ประกาศไว้บนเว็บไซต์ของกรมธุรกิจพลังงานเกี่ยวกับเรื่องจริยธรรมของพนักงานเจ้าหน้าที่ ประกาศจริยธรรมข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของกรมทรัพย์สินทางปัญญา เผยแพร่แผ่นพับ (กรมทางหลวง) มีเอกสารประมวลจริยธรรมและจรรยาข้าราชการ / พนักงานสำนักพระราชวัง ประกาศสำนักงานฯ (สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ)

2) จัดทำเป็นจรรยาบรรณข้าราชการของหน่วยงานเอง เช่น จรรยาบรรณข้าราชการกรมสรรพากร คู่มือข้อบังคับกรมสรรพากรว่าด้วยจรรยาข้าราชการกรมสรรพากร พ.ศ.2553 จรรยาบรรณข้าราชการกรมทางหลวงชนบท จรรยาบรรณข้าราชการกรมที่ดิน พ.ศ. 2552 ประมวลจริยธรรมของข้าราชการกรมพัฒนาที่ดิน ประมวลจริยธรรมของกรมวิทยาศาสตร์ ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนและจรรยาข้าราชการกรมควบคุมโรค ประมวลจริยธรรมของสำนักควบคุมกิจการน้ำบาดาล จริยธรรมและจรรยาข้าราชการกรมอนามัย จรรยาของข้าราชการ(กระทรวงพาณิชย์) ประมวลจริยธรรมข้าราชการกรมคุมประพฤติ ข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร จรรยาข้าราชการกรมทรัพย์สินทางปัญญา ประมวลจริยธรรมสำนักราชเลขาธิการ

ประมวลจรรยากรมส่งเสริมสหกรณ์ พ.ศ. 2552 ประมวลจริยธรรมและจรรยาข้าราชการ / พนักงาน
สำนักพระราชวัง มีผลใช้บังคับ 24 ส.ค. 51 จรรยาข้าราชการของสำนักงาน ก.พ.ร., แนวทางการ
ปฏิบัติงานด้านพัสดุ จริยธรรมข้าราชการราชทัณฑ์/วินัยข้าราชการราชทัณฑ์
จรรยาข้าราชการฯ (กรมการปกครอง)

3) จัดทำเป็นคู่มือ เช่น คู่มือปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการ คู่มือการปฏิบัติ
ตามข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการของสำนักงานฯ ข้อพึงปฏิบัติ 7 ข้อ คู่มือ แผ่นพับ(กรมที่ดิน)
คู่มือข้อบังคับกรมการพัฒนาชุมชนและคำอธิบายปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการกรมการ
พัฒนาชุมชน พ.ศ.2552 คู่มือจริยธรรม(กระทรวงพาณิชย์) คู่มือการปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยจรรยา
ข้าราชการกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ พ.ศ. 2554 คู่มือปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการ กรม
สอบสวนคดีพิเศษ แนวปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมกรมธุรกิจพลังงาน คู่มือการปฏิบัติตามข้อบังคับ
ว่าด้วยจรรยาข้าราชการ พ.ศ.2553 (กรมธุรกิจพลังงาน) มีคู่มือการปฏิบัติตามข้อบังคับ (สำนักงาน
คณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ) มีคู่มือ (กรมธุรกิจการค้า) คู่มือประมวลจริยธรรม (กรมประมง) คู่มือ
จรรยาข้าราชการกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ คู่มือการปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการ
สำนักราชเลขาธิการ คู่มือปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการกรมสำนักงบประมาณ คู่มือการ
ปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์ คู่มือปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วย
จรรยาข้าราชการกรมการบินพลเรือน พ.ศ. 2553 จรรยาข้าราชการกรมศุลกากรและคู่มือปฏิบัติ
คู่มือประมวลจริยธรรม ป.ป.ช.

4) จัดทำเป็นแผน เช่น แผนปฏิบัติการส่งเสริมวินัย คุณธรรม จริยธรรมประจำสำนักงาน
แผนการป้องกันและปราบปรามทุจริตและกิจกรรมตรวจสอบภายใน ยุทธศาสตร์ส่งเสริมคุณธรรม
จริยธรรมของกรมขนส่งทางบกประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2554-2555 เป็นวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์
ส่งเสริมจริยธรรม กรมการพัฒนาชุมชน จัดทำเป็นแผนกลยุทธ์ "หน่วยงานใสสะอาด"

5) จัดทำเป็นมาตรฐาน เช่น มาตรฐานคุณธรรมจริยธรรมกรมสุขภาพจิต มาตรฐานทาง
คุณธรรมจริยธรรมของข้าราชการและลูกจ้างกรมวิชาการเกษตร ดำเนินการตรวจแนวทางของ
สำนักงาน กพ. มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์

6) จัดทำเป็นระเบียบ/ข้อบังคับ ตัวอย่างเช่น ประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม เรื่อง
ข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการกรมโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ.2552 ลงวันที่ 30 ก.ย. 2552 ข้อบังคับ
กรมการค้าภายใน ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนและข้อบังคับกรมประชาสัมพันธ์ ว่าด้วยจรรยา
ข้าราชการกรมประชาสัมพันธ์ พ.ศ. 2552 ข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณข้าราชการสำนัก ป. ป. ท.

ประกาศข้อบังคับกรมการขนส่ง ทางบกว่าด้วยจรรยาข้าราชการ พ.ศ.2553 ใช้ควบคู่กับประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน คู่มือข้อบังคับกรมสุขภาพจิต ว่าด้วยจรรยาข้าราชการกรมสุขภาพจิต ข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการกรมวิชาการเกษตร ข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ประกาศสำนักงานฯ เรื่องข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณข้าราชการสำนักงานฯ พ.ศ. 2552 ข้อบังคับกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ว่าด้วยจรรยาข้าราชการกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ พ.ศ.2554ระเบียบสำนักงานฯ ว่าด้วยประมวลจริยธรรมข้าราชการสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ ข้อบังคับสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมว่าด้วยจรรยาบรรณข้าราชการสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2553 *ข้อกำหนดว่าด้วยมาตรฐานทางคุณธรรมจริยธรรมและ* ข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการ (กรมธุรกิจการค้า) ข้อบังคับว่าด้วยจรรยาฯ (กรมหม่อนไหม) ข้อบังคับสำนักงานสถิติแห่งชาติว่าด้วยจรรยาข้าราชการสำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ. 2553 ข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการสำนักการเลขานุการ พ.ศ. 2553 ประกาศกรมส่งเสริมสหกรณ์ เรื่อง ข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์ พ.ศ. 2552 ข้อบังคับสำนักพระราชวังว่าด้วยจรรยาข้าราชการสำนักพระราชวัง พ.ศ. 2552 ประกาศข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการ สศช. พร้อมคู่มือข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการฯ (กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน) ข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการฯ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) ข้อบังคับกรมศุลกากรว่าด้วย จรรยาข้าราชการกรมศุลกากร พ.ศ. 2552 ข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา พ.ศ. 2553 ข้อบังคับกรมเจ้าท่าว่าด้วยจรรยาข้าราชการ พ.ศ. 2553 เหล่านี้เป็นต้น

7) จัดทำโครงการ เช่น โครงการฝึกอบรมคุณธรรมสร้างเสริมความสำเร็จ การเสวนาประมวลจริยธรรม โครงการแลกเปลี่ยนจริยธรรม จัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ (กรมหม่อนไหม) ปลุกจิตสำนึกให้แก่พนักงานสำนักพระราชวังในการประชุมประจำเดือนเป็นประจำโดยเน้นให้เจ้าหน้าที่ทุกคนปฏิบัติให้อยู่ในกรอบของการขับเคลื่อนจริยธรรมคุณธรรมของ สศช. ตู้องค์กระตุ้นแบบความซื่อตรงในภาครัฐ จัดอบรม (กรมการปกครอง)การสัมมนาข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้าง (กรมบังคับคดี)

จากข้อมูลเอกสาร พบว่าหน่วยงานราชการหลายหน่วยงานได้กำหนดแนวปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมฯของหน่วยงานทั้งจากการทำ website และประกาศแจ้งข้อมูลผ่าน website ของหน่วยงาน เช่น และ กรมเจ้าท่ามีการจัดทำ ยุทธศาสตร์การส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมในกรมเจ้าท่า (คณะกรรมการจริยธรรมประจำกรมเจ้าท่า, 2555) Website จริยธรรมข้าราชการ สำนักงบประมาณ.

(สำนักงานประมาณ, 2556) Website ระเบียบคุณธรรม ของ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข (กรมอนามัย, 2556). กลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงวัฒนธรรม (สำนักงานปลัดกระทรวงวัฒนธรรม, 2556). เหล่านี้เป็นต้น

นอกจากนี้จากการวิพากษ์งานวิจัย นายชาญวิทย์ ไกรฤกษ์ ผู้เชี่ยวชาญได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมที่เป็นประโยชน์ต่อการวิจัยโดยได้ชี้ให้เห็นว่าประมวลจริยธรรมมีความสอดคล้องและสอดคล้องกับค่านิยมหลักของผู้ตรวจการแผ่นดินดังปรากฏในตาราง

ตาราง 4.6

คำนิยามหลักของสำนักผู้ตรวจการแผ่นดิน(9)	ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน(10)	วินัยข้าราชการพลเรือน(11)
การยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรม	✓	✓ (1) (5) (6) (7)
การมีจิตสำนึกที่ดี ซื่อสัตย์ สุจริต และรับผิดชอบ	✓	✓ (1) (5) (6) (7)
การยึดถือประโยชน์ของชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตนและไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน	✓ (3+4)	✓ (3)
การยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง เป็นธรรม และถูกกฎหมาย	✓	✓ (2) (4) (5) (6) (7)
การให้บริการแก่ประชาชนด้วยความรวดเร็ว มีอัธยาศัย และไม่เลือกปฏิบัติ	✓	✓ (8)
การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน ถูกต้อง และไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง	✓	-
การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษามาตรฐาน มีคุณภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้	✓	✓ (3)
การยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข	✓	✓ (11)
การยึดมั่นในหลักจรรยาวิชาชีพขององค์กร	-	-
	การเป็นแบบอย่างที่ดีในการดำรงตน รักษาชื่อเสียง และภาพลักษณ์ของราชการโดยรวม	✓ (10)

**การวางตนเป็นกลางทางการเมือง(9)

4.1.4 การดำเนินการของหน่วยงานในการเผยแพร่ให้ความรู้เรื่องประมวลจริยธรรมให้แก่ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 72 เห็นด้วยว่าหน่วยงานมีการดำเนินการเผยแพร่ให้ความรู้ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนให้แก่ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างในหน่วยงานได้รับทราบโดยมีวิธีการเผยแพร่เรียงตามลำดับดังนี้

- 1) การทำหนังสือเวียนแจ้งทุกหน่วยงานภายใน
- 2) การนำประมวลจริยธรรมฯ ลงเว็บไซต์ของหน่วยงาน
- 3) การจัดทำเอกสารแจก

- 4) การบรรจุประมวลจริยธรรมฯเป็นหลักสูตรการฝึกอบรม
- 5) การให้ผู้บังคับบัญชาทำความเข้าใจ/ให้ความรู้แก่ข้าราชการ
- 6) การจัดทำความลงหนังสือ ปรากฏรายการดังตาราง 4.7

ตาราง 4.7 แสดงจำนวน ร้อยละของข้าราชการกลุ่มตัวอย่างที่มีระดับการรับรู้สภาพการดำเนินการเผยแพร่

ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

การเผยแพร่ความรู้เรื่องประมวลจริยธรรมให้แก่ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง	n =5,795	
	จำนวน	ร้อยละ
ไม่ทราบ	1,117	19.3
ไม่มี	288	5.0
มีการเผยแพร่ โดยวิธี	4,180	72.1
- ทำหนังสือเวียนแจ้งทุกหน่วยงานภายใน	2,754	47.5
- จัดทำเอกสารแจก	1,602	27.6
- นำประมวลจริยธรรมฯ ลงเว็บไซต์ของหน่วยงาน	1,613	27.8
- จัดทำบทความลงหนังสือ	357	6.2
- บรรจุประมวลจริยธรรมฯเป็นหลักสูตรการฝึกอบรม	976	16.8
- ให้ผู้บังคับบัญชาทำความเข้าใจ/ให้ความรู้แก่ข้าราชการ	542	9.4
- อื่นๆ	283	4.9

นอกจากนี้กลุ่มตัวอย่างระบุวิธีการอื่นๆที่หน่วยงานมีการเผยแพร่ได้แก่ การจัดอบรม สัมมนา จัดกิจกรรมจริยธรรม แทรกลงในกิจกรรมต่างๆ จัดหลักสูตรอบรม อบรมเรื่องจริยธรรม จัดประชุมชี้แจง อินเทอร์เน็ต ประชาสัมพันธ์เสียงตามสายของหน่วยงาน ทำกล่องรับความคิดเห็น ให้ความรู้เกี่ยวกับประมวลจริยธรรมฯ แก่ข้าราชการบรรจุใหม่ในการปฐมนิเทศ จัดทำติดบอร์ด ป้าย โปสเตอร์ E-mail ประกาศในเวทีสื่อสารที่องค์กรประชุมคณะกรรมการบริหาร ให้ผู้บังคับบัญชาทุกระดับต้องทำงานเป็นอย่าง (role model) และยึดถือปฏิบัติตามมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมที่กำหนดอย่างเคร่งครัด เชิญวิทยากรมาบรรยาย อยู่ใน year planner ประจำปี จัดทำเป็นบันทึกเตือนใจ ด้านในเป็นปฏิทินเมื่อปี 2554 แจกเป็นสมุดจดบันทึกที่มีการบรรจุเรื่องจริยธรรมข้าราชการไว้จัดทำ

เอกสารข่าวแจก กำหนดเป็นหัวข้อการสัมมนาของหน่วยงาน ประชาสัมพันธ์และสนับสนุนการเข้าร่วมสัมมนาหรือโฆมณารณรงค์ จัดทำคู่มือเผยแพร่และให้ลงนามตามด้วยแสดงเจตนา แจ้งและเน้นเฉพาะจริยธรรมบางเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานตามเหตุการณ์นั้น ๆ ยังไม่ได้มีการจัดอบรมหรือทำหนังสือชี้แจงเต็มรูปแบบ ให้ทุกคนเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร แผนธรรมาภิบาล สลค., กิจกรรมธรรมาภิบาล เป็นต้น

อย่างไรก็ตามมีข้อคิดเห็นเพิ่มเติมว่าหน่วยงานไม่ทำกิจกรรมที่ระบุข้างต้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้บางคนไม่รู้ว่ามีเรื่องการดำเนินงานตามกิจกรรมดังกล่าว

4.1.5 สภาพการดำเนินการส่งเสริมให้ข้าราชการปฏิบัติตามประมวลฯ

4.1.5.1 การกำหนดแนวทางการส่งเสริมให้ข้าราชการปฏิบัติตามจรรยาบรรณของหน่วยงาน กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มากกว่าครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 59) ระบุว่าหน่วยงานมีการกำหนดแนวทางการส่งเสริมให้ข้าราชการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน แต่ก็ยังมีอีกประมาณไม่ถึงครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 38) ที่ระบุว่าไม่ทราบและไม่มีการกำหนดแนวทางส่งเสริม ดังตาราง 4.8

ตาราง 4.8 แสดงจำนวน ร้อยละของข้าราชการกลุ่มตัวอย่างมีรับรู้เกี่ยวกับการกำหนดแนวทางส่งเสริมให้

ข้าราชการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมฯ

การกำหนดแนวทางการส่งเสริมให้ข้าราชการปฏิบัติตามจรรยาของหน่วยงาน	n =5,795	
	จำนวน	ร้อยละ
- มี	3,404	58.7
- ไม่มี	518	8.9
- ไม่ทราบ	1,711	29.5

4.1.5.2 วิธีและกิจกรรมในการดำเนินการของหน่วยงานในการส่งเสริมให้ข้าราชการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พบว่า กิจกรรมที่หน่วยงานมีการดำเนินงานเป็นส่วนใหญ่ เรียงตามลำดับ ดังนี้ กลุ่มตัวอย่างประมาณร้อยละ 67.8 ระบุ “การปลูกฝังจริยธรรมให้ข้าราชการใหม่” และ ร้อยละ 61.5 ระบุว่า “การเปิดโอกาสให้ข้าราชการเข้าร่วมกิจกรรมเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมฯทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน” ขณะที่ กลุ่มตัวอย่างมากกว่าครึ่งหนึ่ง

(ร้อยละ 58.4) ระบุถึง “กำหนดมาตรฐานการให้บริการประชาชน” และ ร้อยละ 55.7 ระบุว่า “ใช้การประกาศให้ข้าราชการรับรู้อย่างสม่ำเสมอ” และร้อยละ 50.5 ระบุว่า “จัดให้มีการแทรกเนื้อหาเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมในหลักสูตรการอบรมสัมมนาของหน่วยงาน”

สำหรับกิจกรรมการส่งเสริมให้ข้าราชการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมฯ **น้อยที่สุด** คือ การจัดให้มีสมุดบันทึกประวัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรมของข้าราชการแต่ละคน การจัดให้มีการศึกษาคำนิยามที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมนี้และดำเนินการแก้ไขปรับเปลี่ยนคำนิยามนั้น และเผยแพร่ให้ประชาชน ผู้เป็นคู่สมรส ญาติ พี่น้อง พรรคพวกเพื่อนฝูงของข้าราชการ ตลอดจนประชาชนผู้มาติดต่อราชการทราบประมวลจริยธรรมของข้าราชการ เพื่อไม่ทำการอันเป็นการส่งเสริมหรือก่อให้เกิดการฝ่าฝืนจริยธรรม ดังตาราง 4.9

ตาราง 4.9 แสดงจำนวน ร้อยละของข้าราชการกลุ่มตัวอย่างมีรับรู้เกี่ยวกับสภาพการดำเนินงานของหน่วยงาน

ในการกำหนดแนวทางส่งเสริมให้ ข้าราชการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมฯ

อันดับที่	การส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน	ความคิดเห็น		
		มี	ไม่มี	ไม่ทราบ
1	การปลูกฝังจริยธรรมให้ข้าราชการใหม่	3927 67.8	527 9.1	1217 21.0
2	การเปิดโอกาสให้ข้าราชการเข้าร่วมกิจกรรม เกี่ยวกับประมวลจริยธรรมฯทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน	3564 61.5	600 10.4	1509 26.0
3	กำหนดมาตรฐานการให้บริการประชาชน	3385 58.4	675 11.6	1588 27.4
4	การประกาศให้ข้าราชการรับรู้อย่างสม่ำเสมอ	3225 55.7	976 16.8	1444 24.9
5	จัดให้มีการแทรกเนื้อหาเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมในหลักสูตรการอบรมสัมมนาของหน่วยงาน	2929 50.5	1127 19.4	1605 27.7
6	ในการบรรจุแต่งตั้ง เลื่อนเงินเดือน ย้ายหรือโอนข้าราชการให้ใช้พฤติกรรมทางจริยธรรมของผู้นั้นพิจารณาควบคู่กับความรู้ความสามารถ	2789 48.1	1069 18.4	1783 30.8

อันดับที่	การส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน	ความคิดเห็น		
		มี	ไม่มี	ไม่ทราบ
7	กำหนดธรรมเนียมปฏิบัติในการจัดซื้อจัดจ้าง	2596 44.8	808 13.9	2240 38.7
8	มีนโยบายให้ผู้บริหารหน่วยงานสอดแทรกเนื้อหาเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมและจรรยาข้าราชการในพิธีเปิดงานหรือการบรรยายพิเศษ/การประชุมสัมมนา	2453 42.3	1222 21.1	1973 34.0
9	การจัดให้มีกิจกรรมส่งเสริมจริยธรรมผู้บริหาร และข้าราชการอย่างสม่ำเสมอ	2391 41.3	1338 23.1	1914 33.9
10	การยกย่องข้าราชการและส่วนราชการที่ถือปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมนี้โดยเคร่งครัด	2182 37.7	1296 22.4	2164 37.3
11	การจัดให้ข้าราชการลงลายมือชื่อรับทราบประมวลจริยธรรม	2148 37.1	1497 25.8	2000 34.5
12	ส่งเสริมให้มีองค์กรต้นแบบคุณธรรม จริยธรรม	2095 36.2	1388 24.0	2170 37.4
13	การประเมินการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมของข้าราชการ	1980 34.2	1391 24.0	2270 39.2
14	การตอบข้อสงสัยหรือคำถามเกี่ยวกับการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมนี้	1799 31.0	1385 23.9	2462 42.5
15	การคุ้มครองข้าราชการผู้ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมนี้ อย่างเพียงพอ	1763 30.4	1325 22.9	2535 43.7
16	เผยแพร่ให้ประชาชน ผู้เป็นคู่สมรส ญาติ พี่น้อง พรรคพวก เพื่อนฝูงของข้าราชการ ตลอดจนประชาชนผู้มาติดต่อ ราชการทราบประมวลจริยธรรมของข้าราชการ เพื่อไม่ทำ การอันเป็นการส่งเสริมหรือก่อให้เกิดการฝ่าฝืนจริยธรรม	1574 27.2	1901 32.8	2170 37.4
17	การจัดให้มีการศึกษาค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติ ตามประมวลจริยธรรมนี้และดำเนินการแก้ไขปรับเปลี่ยน ค่านิยมนั้น	1521 26.2	1538 26.5	2601 44.9

อันดับที่	การส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน	ความคิดเห็น		
		มี	ไม่มี	ไม่ทราบ
18	การจัดให้มีสมุดบันทึกประวัติในส่วนที่เกี่ยวกับจริยธรรมของข้าราชการแต่ละคน	1408 24.3	2124 36.7	2115 36.5

นอกจากนี้กลุ่มตัวอย่างให้ข้อเสนอแนะแนวทางในการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน เพิ่มเติมสรุปได้ว่า

1) การประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ ได้แก่

1.1) ควรประชาสัมพันธ์และจัดกิจกรรมเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน อย่างต่อเนื่อง ให้นำหน่วยงานราชการเปิดเสียงตามสายเกี่ยวกับการประพฤติตนตามประมวลจริยธรรมทุก วันๆละ 5 นาทีพูดถึง คุณและโทษ ควรจัดให้มีกิจกรรมด้านจริยธรรมของส่วนราชการอย่างต่อเนื่อง และผู้บริหาร ควรให้ความสำคัญมากกว่าที่เป็นอยู่ ฯลฯ

1.2) ควรเพิ่มงบประมาณในการจัดทำสื่อต่าง ๆ เช่น จุลสาร สารคดี เพื่อเผยแพร่ความรู้สร้างความเข้าใจ ให้นำหน่วยงานจัดทำเอกสาร แผ่นพับขนาดพกพา ให้กับเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง โดยเนื้อหาให้อ่านง่ายเข้าใจชัดเจน รวมทั้งแนวทางการปฏิบัติ เผยแพร่ จัดทำ VDO ส่งเสริมจริยธรรมข้าราชการ

1.3) ควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ทุกคนในองค์กรทราบอย่างทั่วถึงและสม่ำเสมอ ควรมีการจัดทำประชาสัมพันธ์ให้มากกว่าเดิม หน่วยงานหลักต้องมีหน้าที่ ต่อการประชาสัมพันธ์มากกว่านี้ ควรมีการประชาสัมพันธ์ ส่งเสริมความรู้ความเข้าใจด้านนี้ ให้มากกว่านี้ เนื่องจาก ข้าราชการ จะมีภารกิจประจำและภารกิจ เฉพาะหน้าที่ล้นมือ จึงทำให้ขาดความรู้ความใส่ใจในการปฏิบัติตามประมวลฯ (มันคืออะไรหลายคนไม่ทราบ) กองการเจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ควรเร่งประชาสัมพันธ์ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนให้ข้าราชการพนักงานข้าราชการและลูกจ้างได้ทราบเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติตามจริยธรรมนั้น เพราะที่ผ่านมาไม่ทราบเลยว่าประมวลจริยธรรม มีรายละเอียดอะไรบ้าง มีผลบังคับใช้เมื่อไหร่ และบทลงโทษเป็นอย่างไร สิ่งที่ได้รับรู้ที่ผ่านมาก็คือระเบียบจรรยาบรรณของข้าราชการที่อบรมเมื่อแรกบรรจุเข้ารับข้าราชการเท่านั้น

1.4) ควรมีการให้ความรู้จริยธรรมข้าราชการผ่านทางสื่อต่าง ๆ ด้วย จะได้ซึมซับเข้าไปในจิตใจ ตัวข้าราชการทุกคน ควรมีการเผยแพร่ประมวลจริยธรรม ข้าราชการให้มากขึ้นหลายๆ ช่องทาง และต่อเนื่อง เพื่อเป็นการปลูกฝัง กระตุ้นเตือนจิตสำนึกของข้าราชการและนำบทลงโทษที่เคยลงโทษข้าราชการเผยแพร่ให้ข้าราชการทราบอย่างแพร่หลาย

1.5) ส่งเสริมการจัดกิจกรรมส่งเสริมและสร้างสรรค์ เพื่อกระตุ้นการรับรู้ เข้าใจ และปฏิบัติตามประมวลฯ ให้สม่ำเสมอ ควรเสริมให้มีการรับรู้ไปในแนวทางเดียวกัน สนับสนุนการทำความเข้าใจมากกว่าตัวหนังสือ

1.6) การประชาสัมพันธ์ประมวลจริยธรรมทั้งในกรมฯ และในภาพรวมของส่วนราชการทุกกระทรวง ยังมีน้อยและไม่สม่ำเสมอ ควรเพิ่มช่องทางการประชาสัมพันธ์ และจัดทำสิ่งประชาสัมพันธ์ให้ดึงดูด น่าสนใจ หรืออาจดึงประมวลที่สำคัญๆ ในบางข้อ มาทำเป็น SPOT TV หรือซีให้เห็นโทษของการไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม ประชาสัมพันธ์ให้รู้สึกว่าการประพฤติไม่ใช่วางเรื่องน่าเบื่อ พยายามสอดแทรกจริยธรรมให้เป็นส่วนหนึ่งของชีวิตการทำงานแต่ละวัน เช่น นำ VDO สไลด์ หรือแผ่นพับ หนังสือ มาเผยแพร่ในหน่วยงาน

2) การสร้างจิตสำนึกให้กับข้าราชการ

2.1) ยกย่องเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน เพื่อเป็นตัวอย่างที่ดี ส่งเสริมคนดีให้คนดีได้มีความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน เพื่อเป็นขวัญกำลังใจ ควรประกาศยกย่องบุคคลที่ทำดีให้สมาชิกทราบ ควรจะมีการส่งเสริมคนดีให้รางวัลและให้กำลังใจสม่ำเสมอ องค์กรต้องเชิดชูและยกย่องบุคลากรที่มีจริยธรรมอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

2.2) เสริมสร้างจิตสำนึกด้วยการณรงค์ เผยแพร่ ให้ความรู้เป็นระยะเพื่อเป็นการกระตุ้นต่อมจิตสำนึก จิตใต้สำนึก การปลูกฝังค่านิยมและสร้างจิตสำนึกที่ดี เป็นสิ่งสำคัญ สำหรับทางปฏิบัติ ความจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ซึ่งผลการปฏิบัติจะประสบความสำเร็จหรือไม่ที่นี้ คงต้องสร้างความรู้ความเข้าใจอย่างลึกซึ้งแก่ข้าราชการทุกคน เพราะคนทุกคนยังยึดติดกับสิ่งเดิม ๆ ที่เคยปฏิบัติมา และแต่ละคนก็มีลักษณะนิสัย การประพฤติปฏิบัติที่แตกต่างกัน ต้องมีการณรงค์อย่างต่อเนื่องเพื่อไม่ให้ลืมนึก

2.3) ต้องมีการจัดกิจกรรมหรือวิธีการปลูกฝังจิตสำนึกให้มีจริยธรรมของข้าราชการให้อยู่ในใจทุกคนให้ได้ โดย เริ่มทำเป็น Step และต่อเนื่อง เพื่อเป็นแบบหรือต้นแบบที่ดีให้สังคมไทย ทำในเรื่องความสามัคคี ความปรองดอง ความมีน้ำใจ และเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ และความรับผิดชอบในการทำงานที่ได้รับมอบหมายต่อครอบครัว และต่อสังคม แบ่งเป็นระดับต่าง ๆ ที่เป็นระดับผู้บริหารสูง กลาง ต่ำ และผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้มีจริยธรรมอย่างแท้จริง และต้องมีการติดตามประเมินผลว่ามีด้านนำไปปฏิบัติและใช้ได้จริงหรือไม่

2.4) การนำพฤติกรรมที่เป็นการไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมฯ มาจัดกิจกรรมณรงค์

2.5) ควรแจ้งให้ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ในองค์กรทราบและจัดทำกิจกรรมที่เป็นการเกี่ยวกับจริยธรรมที่เจ้าหน้าที่พึงปฏิบัติ โดยควรมีการส่งเสริมอย่างต่อเนื่อง และมีแรงจูงใจในการปฏิบัติ รวมทั้งการสร้างความตระหนัก ความเข้าใจในเรื่องมาตรการดำเนินการกับผู้ไม่ปฏิบัติตาม

2.6) กำหนดหลักสูตรภาคบังคับที่เจ้าหน้าที่ทุกคนต้องผ่านการอบรมไม่ว่าจะทำงานมานานแค่ไหน ควรบังคับให้หลักสูตรปฐมนิเทศข้าราชการบรรจุใหม่ที่ สำนักงาน ก.พ.ใช้ปฐมนิเทศอย่างจริงจัง กำหนดให้มีการทดสอบทุกคน ทุกปี

2.7) จัดฝึกอบรม สัมมนา เสวนา ในเรื่องจริยธรรม โดยบังคับให้มีการอบรมปีละ 1 -2 ครั้ง ควรจัดการอบรมทุกปี โดยปีหนึ่งจัด 2 ครั้ง โดยให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ทุกคน เลือกเข้าโดยทุกคนควรเข้ารับทราบ โดยทำเวียนเป็นรอบเดียว เพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้เลือก และรายชื่อไม่ควรซ้ำกัน เพื่อให้ทุกคนได้รับทราบทุกคน จัดฝึกอบรมในหน่วยงานเพื่อสร้างจิตสำนึกในด้านจริยธรรมบ่อยๆ

2.8) เน้นดำเนินการกับกลุ่มผู้นำแกนหลักก่อน ด้นแบบดี ปลายทางก็จะดีด้วย

2.9) สนับสนุนบุคคล ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง โดยเฉพาะผู้บริหารที่มีความประพฤติจริยธรรมดี ให้มีอำนาจ บทบาท ในการนำองค์กร รวมทั้งยกย่อง ให้เกียรติเชิดชูแสดงให้เห็นเป็นหลักฐานใช้ประจำ

2.10) การส่งเสริมให้ปฏิบัติตามประมวลฯ ควรใช้แนวทางการสร้างแรงจูงใจ ไม่ใช่การลงโทษหรือจ้องจับผิด ควรส่งเสริมโดยค่อยเป็นค่อยไป โดยเป็นธรรมชาติไม่ใช่การส่งเสริมให้มีกิจกรรมเป็นครั้งคราว เพื่อให้แน่ใจว่ามีกิจกรรมแล้ว อย่างไรก็ตาม การคาดหวังว่าทุกคนในหน่วยงานจะกระทำตามประมวลฯ คือให้ทุกคนเป็นคนดี ย่อมเป็นไปได้ เพราะทุกสังคมย่อมมีทั้งคนดี ไม่มี ควรมีแนวทางส่งเสริมคนที่ทั้งดีและเก่ง ให้เป็นที่ยอมรับ และได้รับการสร้างแรงจูงใจดีกว่า (คือไม่ใช่พยายามแก้จุดด้อย แต่ควรเสริมจุดเด่นมากกว่า)

2.11) ควรมีการส่งเสริมให้ข้าราชการทุกหน่วยงาน ในสังกัดมีส่วนร่วมในกิจกรรมส่งเสริมประมวลกิจกรรมข้าราชการของหน่วยงานอย่างต่อเนื่อง เปิดโอกาสให้ทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมออกความคิดเห็นในการดำเนินคุณธรรม จริยธรรม หรือได้รับฟังวิธีการประพฤติปฏิบัติตามกระบวนการคุณธรรม จริยธรรมที่ถูกต้อง เหมาะสมและเป็นประจำ อย่างต่อเนื่อง และจัดให้มีผู้ที่สามารถให้ข้อชี้แนะตอบคำถามข้อข้องใจแก่ผู้สนใจได้อย่างถูกต้องเหมาะสม ควรส่งเสริมกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความร่วมมือภายในหน่วยงาน เพื่อเป็นพลังขับเคลื่อนการนำประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น

2.12) สร้างกระแสให้ข้าราชการในหน่วยงานเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมจริยธรรม ให้เป็นรูปธรรมชัดเจน คຸ້ມກອງຜູ້ແຈ້ງແບບແຕ່ລະ ໄມ່ໄຮ່ທຳໃຫ້ເຮືອດຣື່ອນ

3) ด้านนโยบายและการบริหารจัดการของหน่วยงาน

3.1) ควรบรรจุเป็นยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ควรมีการวางแผนการบริหารจัดการ เกี่ยวกับการประพฤติปฏิบัติตามจริยธรรมอย่างชัดเจน ในการกำหนดได้เป็นลายลักษณ์อักษร นำเสนอ สำนักงาน กพร ให้เป็นตัวชี้วัดสำคัญขององค์กร ควรทำเป็นนโยบายส่งเสริมอย่างจริงจัง ให้ทุกคนมีส่วนร่วม รับรู้และเข้าใจ

3.2) ต้องนำประมวลจริยธรรมมาเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมองค์กร ควรมีการสร้าง วัฒนธรรมหน่วยงานที่เข้มแข็งในทางที่ถูกที่ควร การสร้างพลังด้านจริยธรรม เพื่อความแข็งแกร่งของ องค์กรในระบบราชการให้ยั่งยืนในภายหน้า

3.3) ควรกำหนดมาตรฐานจริยธรรมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ชัดเจน เป็นแบบอย่าง ที่ดีของประชาชน และข้าราชการการเมืองทำให้ข้าราชการขาดจริยธรรมได้

3.4) อาจจะต้องบังคับให้หน่วยงานนำจริยธรรมมาเป็นส่วนหนึ่งของการประกอบการ พิจารณา เลื่อนเงินเดือน เลื่อนตำแหน่ง และออกหนังสือบันทึกประวัติด้านจริยธรรม จาก ก.พ. (คล้าย ก.พ.7) ปัจจุบันเป็นดำเนินการโดยสมัครใจของแต่ละหน่วยงานเท่านั้น ขึ้นอยู่กับความสะอาดของแต่ละ หน่วยงานนั้นๆ

4) ด้านผู้บริหาร

4.1) ผู้บริหารระดับสูงจะเป็นตัวนำการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ข้อสำคัญผู้บริหารสูงสุดของ หน่วยงาน ต้องให้ความสำคัญกับเรื่องนี้อย่างจริงจัง และทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดี ไม่ทำแค่เป็น ปราชญ์การณ ผู้บริหารควรให้ความสำคัญและเป็นแบบอย่างที่ดี ผู้บริหารต้องปฏิบัติตนเป็นแบบอย่าง โดยเฉพาะการละเว้นแสวงหาประโยชน์ส่วนตน พวกพ้อง โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ รวมทั้งละโทษ ผู้ฝ่าฝืนอย่างเคร่งครัดสม่ำเสมอ ส่งเสริมให้ผู้บริหารระดับต้น และระดับกลาง เป็นตัวอย่างในการ ประพฤติตามประมวลจริยธรรมแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้ใหญ่ต้องเป็นแบบอย่างที่ดี การกำหนดให้ ผู้บริหารเป็นแบบอย่างที่ดี และให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการ ระดับ ผู้บริหารควรเป็นแบบอย่างในทุก ๆ เรื่องไม่ว่าจะเป็นเรื่องเล็กๆ น้อยๆ เช่นติดบัตรประจำตัว ขององค์กร ตลอด เวลาที่อยู่ในสถานที่ การตรงต่อเวลา เป็นต้น กระตุ้นผู้บริหารให้เห็นความสำคัญ และให้การ ส่งเสริม หนุนจูงอย่างจริงจัง ต้องกำหนดให้ผู้บริหารมีส่วนร่วมให้มากที่สุด

4.2) ควรให้ผู้บริหารระดับสูงมีประมวลจริยธรรมก่อนที่จะให้ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติตาม ควรเน้นการฝึกอบรมผู้บังคับบัญชาและผู้บริหารให้เข้าใจและปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมให้ถูกต้อง เพราะเป็นกลุ่มบุคคลที่ประพฤติดีประมวลจริยธรรมมากที่สุด มีการประเมินผลผู้บริหารในการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม ควรให้ผู้บริหารระดับสูงมีประมวลจริยธรรมก่อนที่จะให้ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติตาม ควรมีการส่งเสริมอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะในกลุ่มผู้บริหารองค์กร

4.3) ผู้บริหารควรมีหลักเกณฑ์ให้แน่นอนและยึดถือปฏิบัติให้เคร่งครัด ผู้นำในองค์กรควรประพฤติและยึดปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะระบบการแต่งตั้งข้าราชการให้เป็นธรรม

4.4) การรับตำแหน่งระดับผู้บริหารตั้งแต่ พ.อ. ขึ้นไปควรผ่านการทดสอบ ประเมิน และมีหน่วยงานการคัดเลือกแบบสอบรับข้าราชการ กพ. ไม่ใช่แต่งตั้งขึ้นจากอธิการบดีเดิม รัฐมนตรี (มาจากเส้นและการเมือง) ให้จริยธรรมเป็นหลักสุทธอบรมหลักสุตรหลักของข้าราชการที่ต้องผ่านหลักสุตรก่อนขึ้นเป็นผู้บริหารระดับสูง เหมือนกับผู้ที่จะเป็นอธิบดีได้ต้องผ่านหลักสุตร วปอ. เป็นต้น การแต่งตั้งโยกย้ายผู้บริหารหน่วยงาน การพิจารณา จริยธรรม อย่างจริงจัง

5) ด้านการดำเนินงาน กำกับและติดตาม

5.1) ควรมีหน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินการให้เรื่องนี้ โดยเฉพาะเจาะจงในหน่วยงานต่าง ๆ อย่างจริงจัง ด้วยการจัดให้มีบุคลากรและ งบประมาณของหน่วยงาน เป็นการเฉพาะ ควรมีบทข้อบังคับให้หน่วยงานต้องกำหนดกลุ่มงานจริยธรรมที่รับผิดชอบโดยตรง ส่งเสริมอย่างจริงจัง มีการระบุตัวชี้วัดชัดเจน สร้างแรงจูงใจให้ปฏิบัติตาม จัดเป็นองค์กรอิสระในการส่งเสริมติดตามตรวจสอบข้าราชการพลเรือนทุกระดับ ตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบให้ชัดเจน สนับสนุนกำลังคน งบประมาณ มีฐานะเทียบเท่าระดับกองหรือสำนัก มีการรณรงค์ ประชาสัมพันธ์ มีการลงโทษ มีการยกย่องชมเชย ฯลฯ

5.2) กำหนดให้มีบุคลากรที่รับผิดชอบงานด้านจริยธรรมอย่างชัดเจน มีผู้รับผิดชอบ ที่รับผิดชอบเป็นจริงๆ มิใช่เป็นเพราะต้องเป็น เป็นเพราะในงานที่รับผิดชอบส่งให้เป็น เริ่มจากผู้บังคับบัญชาสูงสุด ลดหลั่นลงมาถึงผู้ปฏิบัติ มีการให้เป็นรางวัล (แต่ไม่ใช่ตัวเงิน มิเช่นนั้นแต่ละคนก็จะแย่งกันเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินรางวัล) รางวัลที่กล่าวถึง อาจจะเป็นรูปของคำชม ประกาศนียบัตร การเชิดชู อื่น ๆ การจัดตั้งกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมประจำหน่วยงานต่าง ๆ หน้าที่หลัก คือ การส่งเสริมและเผยแพร่ประมวลจริยธรรมให้ทุกคนให้หน่วยงานได้รับรู้ รับทราบ หน้าที่ต่อมา คือ สืบสวน สอบสวนผู้ที่ประพฤติดีตามประมวลจริยธรรมฯ ดังนั้นเห็นสมควรว่าไม่ควรให้กลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม

ปฏิบัติงานอื่นนอกเหนือจากการส่งเสริมเผยแพร่ประมวลฯ รวมทั้งสืบสวน สอบสวนผู้ที่กระทำผิดประมวลฯ

5.3) ให้นำหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้องสนับสนุน ส่งเสริม ให้ความรู้ ความเข้าใจ และกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนสามารถนำไปปฏิบัติได้

5.4) ให้หาหน่วยงานนำร่อง และหน่วยงาน ต้นแบบอย่างที่ดี (Best Practice) และขยายผลจัดทำเครื่องมือวัดจริยธรรมของส่วนราชการ เพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางในการประเมิน และกำหนดเกณฑ์การให้คะแนนประเมิน

5.5) ให้นำหน่วยงานส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม ฯ อย่างเคร่งครัด ติดตามและประเมินผลอย่างจริงจัง และแจ้งให้ข้าราชการทุกคนทราบอย่างสม่ำเสมอ การติดตามการประเมินผล (มีรูปแบบอย่างไรบ้าง) ต้องชัดเจน จริงจัง ให้มีการประเมินผลการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมของ กปส. โดยให้มีการสนับสนุนงบประมาณในการประเมินผลแต่กลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม จริงจัง เป็นระบบ ต่อเนื่อง ระบุให้ชัดเจนอย่างเป็นรูปธรรมว่าจะใคร่การฝ่าฝืน เมื่อฝ่าฝืนให้มีการลงโทษที่ชัดเจน มีบทลงโทษที่ชัดเจน มีการปฏิบัติเป็นรูปธรรมจริงจัง เห็นว่าสมควรให้มีการลงโทษ อย่างจริงจังและมีการยกตัวอย่างได้ชัดเจน ต้องที่ระบบติดตามการปฏิบัติจริยธรรมของข้าราชการ ในทุกระดับ และมีการกำหนดบทลงโทษให้ชัดเจน มีหน่วยงานที่คอยสอดคลองและมีบทลงโทษที่ชัดเจนเมื่อป้องกันไม่ให้อำนาจการละเมิดผิด ควรพิจารณาการลงโทษอย่างชัดเจนและรัดกุม (องค์ประกอบในการฝ่าฝืนจริยธรรม ต้องมีความชัดเจน) และสามารถตรวจสอบได้ (พยานหลักฐานมิใช่เป็นการใช้ดุลพินิจของผู้บริหารหรือคณะกรรมการ) ควรแยกให้ชัดเจนกับการกระทำผิดวินัยของข้าราชการพลเรือน ซึ่งมีบทกำหนดโทษไว้แล้วอย่างชัดเจน

5.6) ควรมีการสื่อสารอย่างต่อเนื่องทุกระดับ เนื้อหาควรกระชับ เข้าใจง่าย เริ่มต้นที่ประเด็นง่าย ๆ แต่ต้องสื่อสารทุกช่องทางให้ทั่วถึงมีประสิทธิภาพและที่สำคัญต้องมีความต่อเนื่อง

5.7) ควรกำหนดงบประมาณสนับสนุนด้านจริยธรรม ข้าราชการผู้ใหญ่ต้องใส่ใจอย่างจริงจัง/จัดสรรงบประมาณให้กับกลุ่มที่รับผิดชอบโดยตรง

5.8) สภาพแวดล้อมต้องเอื้อ ให้แต่ละหน่วยงานมีการจัดกิจกรรมส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมอย่างน้อย เดือนละครั้ง เช่น ทำบุญร่วมกัน หรือ ฟังธรรม เป็นต้น ควรนำหลักการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม มาใช้อย่างจริงจัง โดยอาจกำหนดเป็นปัจจัยในการพิจารณาการเลื่อนเงินเดือนหรือใช้เป็นเงื่อนไขในการพิจารณาเงินเดือนเช่นเสนอเป็นตัวชี้วัดในการประเมินผลการปฏิบัติราชการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการ กำหนดให้นำมาเป็นส่วนหนึ่งในการคิดคะแนน (50%)

พิจารณำาเห็ญความชอบ และเล็ญตำแหน่ง ควรเป็นวัฒนธรรมองค์กรและปฏิบัติตามอย่างสม่ำเสมอต่อเนื่อง

5.9) จัดให้มีคณะกรรมการจริยธรรมจากบุคคลภายนอกมีส่วนร่วมเพื่อทำให้การปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมมีการปฏิบัติใช้อย่างเคร่งครัดและมีการพิจารณาความดีความชอบในการประเมินผลงานและมีบทลงโทษซึ่งพิจารณาโดยคณะกรรมการจริยธรรมของหน่วยงาน หน่วยงานราชการต้องนำาประมวลจริยธรรมไปปฏิบัติอย่างจริงจังโดยเท่าเทียมมีมาตรฐานเดียวกันทุกหน่วย

6) ด้านส่วนกลาง

6.1) ให้มีการปฏิบัติอย่างจริงจังสม่ำเสมอทุกระดับทุกรัฐบาล มิใช่ทำาขึ้นให้ครบตามขั้นตอนและมีได้มีการติดตาม ให้ปฏิบัติอย่างต่อเนื่องและจริงจัง

6.2) นโยบายของรัฐบาลควรส่งเสริมในเรื่องนี้อย่างชัดเจน เช่น ประชาสัมพันธ์จัดเป็นวาระแห่งชาติ จัดสัมมนา จัด Work shop ในเรื่องนี้ในหน่วยงานต่าง ๆ

6.3) ผู้บริหารระดับสูงต้องมีอิสระและเป็นกลางจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองควบคุมมิให้นักการเมืองมีอิทธิพลเหนือข้าราชการประจำ

6.4) ควรกำหนดให้มีนโยบายทุกส่วนราชการ โดยบังคับใช้กันอย่างต่อเนื่อง เห็นควรมีหน่วยงานติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนโดยตรงและเห็นควรมีสั่งจูงใจให้ข้าราชการที่มีจริยธรรมในทางที่ดี

6.5) ให้ทาง ก.พ. แจ้าง จัดทำาหนังสือ คู่มือรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบให้การรับราชการให้ ข้าราชการบรรจุใหม่ ทราบและศึกษา เพื่อวางรากฐานการเป็นข้าราชการมิให้กับต้นกล้าข้าราชการ

6.6) การทำาประมวลจริยธรรมให้บังคับใช้ในองค์กรและหน่วยงาน ที่ไม่ได้อยู่ภายใต้กำกับดูแลของภาครัฐด้วยจะดีมากเพราะปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ใช่เกิดจากการกระทำาผิดจริยธรรม (เส้นใหญ่) ของข้าราชการประจำ แต่เป็นผู้บริหารบ้านเมืองข้าราชการการเมือง ส่งเสริมสนับสนุน ให้ภาคเอกชน ประชาชน ทั่วไปนำไปใช้ด้วย ประเทศไทยจะได้เจริญรู้จักเสียสละ มีจิตสาธารณะ เห็นประโยชน์ส่วนร่วมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน

6.7) แนวคิดในการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม เป็นสิ่งที่ดี แต่ความคิดด้านจริยธรรมส่วนใหญ่จะถูกปลูกฝังมาแล้วแต่ตัวบุคคล และพื้นฐานในการดำรงชีวิตครอบครัว อยู่แล้ว จึงควรจะทำให้มีบทลงโทษที่มีความชัดเจนกับผู้ที่ประพฤติผิดประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน และมีหน่วยงานที่ตรวจสอบอย่างชัดเจน เพื่อป้องปรามไม่ให้มีการประพฤติผิดขึ้น

6.8) ควรมีโครงการบูรณาการร่วมกันระหว่างงานในสังกัดกระทรวงเดียวกัน ยกย่อง เชิดชูข้าราชการที่ดี มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ มีความสามารถคู่คุณธรรม มีจิตสำนึกของการเป็นข้าราชการที่ดี ละเอียดต่อการทำผิดทุกกรณี

6.9) รัฐบาลมีการประเมินผู้บริหารส่วนราชการที่มีคุณธรรม จริยธรรม เป็นแบบอย่างที่ดีแก่องค์กร โดยให้ได้รับโล่เกียรติประวัติ ยกย่องชมเชย แต่หากส่วนราชการใดหรือองค์กรใดผู้บริหารไม่ผ่านการประเมินขอให้ประชาสัมพันธ์ให้ทราบทั่วกัน เพื่อการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงผู้บริหารใหม่

6.10) รัฐบาลควรมีนโยบายในการส่งเสริมข้าราชการการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนที่ชัดเจน มีการบังคับปฏิบัติตลอดจนบทลงโทษผู้ที่ละเลยและรัฐบาลควรเป็นตัวอย่างที่ดีในการมีจริยธรรม มีการยกย่องนักการเมืองผู้มีจริยธรรมและประณามหรือลงโทษนักการเมืองผู้ขาดจริยธรรมซึ่งถือเป็นแนวทางการส่งเสริมการปฏิบัติจริยธรรมที่พึงกระทำยิ่ง

ข้อคิดเห็นอื่นๆ

1) เห็นว่าข้าราชการต้องปฏิบัติตนอยู่ในกรอบของกฎหมายและวินัยระเบียบข้าราชการก็เพียงพอแล้ว การเพิ่มประมวลจริยธรรมจะทำให้ระบบราชการอยู่ในยุคอุดมคติเกินไป ทำให้ตัวข้าราชการการปฏิบัติงานด้วยความโอ้อวดใจ

2) ประมวลจริยธรรม แม้ว่าจะเป็นเรื่องดี (ตามชื่อที่ตั้ง) แต่จะเป็นการเพิ่มงานให้คณะทำงาน คณะผลักดันและเป็นการใช้เงินงบประมาณที่ไม่คุ้มค่าเพราะเกิดความจำเป็น

3) เรื่องการแต่งตั้งโยกย้าย เป็นเรื่องสำคัญที่กระทบจริยธรรมข้าราชการมากที่สุดเพราะเป็นการกระทำผิดโดยผู้บริหาร และข้าราชการในองค์กรทุกคนก็จะรับรู้รับทราบ แต่ผู้ไม่มีใครพูดร้องเรียน เพราะเป็นเรื่องที่ทำให้องค์กรเสื่อมเสีย

4) เป็นเรื่องยากแต่สามารถณรงค์และสร้างเสริมได้

5) การปฏิบัติของหน่วยงานเป็นเพียงการทํารายงานส่งให้ครบถ้วน ไม่มีการปฏิบัติจริง

6) การปฏิบัติงานปกติทำแค่การหลีกเลี่ยงพยายามทำผิดให้เป็นถูก คือปฏิบัติอย่างไรก็ได้ แต่เอกสารต้องถูกต้อง ส่วนใหญ่เป็นผู้บริหารระดับสูง

7) ระบบศักดินาและระบบอุปถัมภ์เป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้การพัฒนาจริยธรรมของข้าราชการไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประมวลฯ

8) ไม่มีการลงโทษผู้กระทำผิดอย่างจริงจัง มีการช่วยเหลือวิ่งเต้น ทำให้ผู้พบเห็นการกระทำผิดไม่กล้าแจ้งเบาะแส

9) นอกจากจะเป็นเรื่องของจิตสำนึกแล้ว ประมวลจริยธรรมข้าราชการยังขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมในองค์กร วัฒนธรรมและค่านิยม แม้กระทั่งธรรมเนียมหรือประเพณียึดถือกันมา เป็นแบบอย่างกับคนรุ่นหลังหากจะมีการปลูกฝังหรือปฏิบัติกันมาก็คงเป็นอีกจุดหนึ่งควรแก้ไข

10) แนวทางการลงโทษหากผิดจริยธรรมตามประมวลจริยธรรมยังไม่ได้กำหนดไว้ชัดเจน ควรที่จะให้มีการแก้ไขให้มีบทลงโทษที่ชัดเจนจริงจังสำหรับข้าราชการที่ขาดจริยธรรม การขัดต่อประมวลจริยธรรมของข้าราชการจะต้องดำเนินการให้ชัดเจนดังนี้ (1) บัญญัติกฎหมายให้ชัดเจน ว่ามีความผิดอะไร (2) กำหนดขบวนการพิจารณาให้เกิดความเป็นธรรม (3) กำหนดหน่วยงานโดยเฉพาะขึ้นในกรอบต่างๆ (4) นอกจากด้านการลงโทษ กรณีกระทำผิด ยังต้องนำมาให้เกิดคุณแก่ผู้กระทำผิดด้วย ด้วยการนำมาประกอบพิจารณาแต่งตั้งโยกย้าย

11) ความผิดทางวินัยกรณีที่ฝ่าฝืนจริยธรรมนั้น ประมวลจริยธรรมไม่ได้กำหนดฐานความผิดไว้ จึงไม่สามารถที่จะลงโทษทางวินัยกรณีนี้ เนื่องจากขัดต่อประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 2 และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้อง จึงไม่มีคำตอบในข้อ 18.1 ประมวลจริยธรรมมีลักษณะเดียวกันกับกฎศีลธรรม เนื้อหามีความคลุมเครือ ข้อห้ามและข้อปฏิบัติมีความไม่ชัดเจนอย่างกฎหมาย การบังคับใช้ในรูปแบบของกฎหมายจึงไม่สามารถที่จะบรรลุผล ซึ่งเป็นเพียงเรื่องของ "ความเหมาะสม" "ควร" หรือ "ไม่ควร" เท่านั้น แต่กลับจะให้มีการคาดโทษด้วย การรณรงค์ให้เคร่งครัดในศีล 5 น่าจะมีความเป็นไปได้ในการปฏิบัติยิ่งกว่า

12) ในกรณีการประพาศผิดประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนของข้าราชการ ในหน่วยงาน บุคลากรของหน่วยงานไม่ได้รับทราบข้อมูลโดยตรง เนื่องจากหน่วยงานไม่ได้มีการแจ้งให้ทราบว่าในแต่ละปีมีบุคลากรประพาศผิดอย่างไร ทั้งนี้คิดว่าหน่วยงานของรัฐเกือบทุกแห่ง น่าจะเป็นเช่นเดียวกัน - ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ไม่ได้มีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติอย่างชัดเจน เนื่องจากข้าราชการขาดความรู้ ความเข้าใจ เลยไม่ได้ตระหนักถึงบทลงโทษในการกระทำผิด - ขั้นตอนและบทลงโทษต่อข้าราชการผู้กระทำผิด เย็นเยื่อ ยาวๆ และอ้อม ไม่ได้ส่งผลหรือเป็นตัวอย่างต่อข้าราชการรุ่นใหม่ ว่าหากทำความผิดในเรื่องนี้ จะต้องได้รับโทษเช่นนี้จริงๆ ส่งผลให้ข้าราชการ มีการทำความผิดทางวินัย จริยธรรม ตั้งแต่เรื่องเล็กๆ ไปถึงเรื่องใหญ่ และเกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันตามมาไม่สิ้นสุด ข้าราชการทุกคนต่างตระหนักและมีจิตสำนึกในเรื่องจริยธรรม คุณธรรม ของข้าราชการอยู่แล้วเป็นพื้นฐาน แต่จากตัวอย่างของการทำความผิดของข้าราชการที่ผ่านมาทำให้พบว่าประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์เท่าที่ควร

13) โดยภาพรวมคือ ข้าราชการน่าจะไม่ค่อยได้รับรู้ในเนื้อหาของประมวล , ควรหาวิธีการสร้างจิตสำนึกให้ข้าราชการ การส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม ข้าราชการยังไม่มี การปฏิบัติที่ชัดเจน เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ยังไม่ค่อยเข้าใจเรื่องจริยธรรมที่มีอยู่ในหนังสือที่แจกให้ บางครั้งบางคนอาจจะไม่เคยเปิดอ่าน ควรมีการอบรมชี้แจงเป็นระยะๆ ให้แทรกอยู่ในความรู้สึกรักของแต่ละคน

14) ควรจัดสรรงบประมาณในการฝึกอบรมบุคลากรในหน่วยงานทุกคน โดยการแบ่งเป็นรุ่นๆ ให้ครบทั้งหมด ก่อน - หลัง ควรมีการประเมินความรู้ความเข้าใจตามประมวลจริยธรรม , ควรปลูกจิตสำนึกในการเป็นข้าราชการ ต้องอุทิศเสียสละทำงานเพื่อประชาชนและให้มีผลสัมฤทธิ์ของการทำงานอย่างถูกต้องและเที่ยงธรรมตามประมวลจริยธรรม

15) ไม่อยากให้ประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือนเป็นแค่ข้อบังคับ อยากให้เป็นรูปธรรมมากกว่านี้ เพราะจิตสำนึกของบุคคลไม่ได้พัฒนาหรือยกระดับให้สูงขึ้น ยังมีหน้าที่ในตำแหน่งที่สูง แต่จริยธรรมกลับดิ่งลง ในบางครั้ง ควรมีการประเมินผลเพื่อให้มีผลตามกฎหมาย , มีการส่งเสริม/มีกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง ส่งเสริมจริงจึงเป็นรูปธรรมมองเห็นชัดเจน , ประกาศ ประชาสัมพันธ์ให้มากๆ , ดัดตั้งเป็นเรื่องหลักของหน่วยงานย่อย อย่างจริงจัง

16) หากมีการส่งเสริม สนับสนุนให้คนที่ปฏิบัติดี ควรได้รับสิ่งดีๆ ที่ควรได้รับและคนที่ทำผิดก็ได้รับการลงโทษ ตามระเบียบ โดยไม่เกรงกลัวต่อเส้นสายหรือการข่มขู่หรือไม่มีระบบอุปถัมภ์ คนที่อยากทำดีเพื่อส่วนรวมก็จะมีกำลังใจไม่ท้อแท้ ดำเนินการกับผู้ประพฤติผิดจริยธรรมอย่างเข้มงวดและจริงจัง ไม่ให้เป็นเยี่ยงอย่าง เพราะทุกวันนี้คนที่ทำถูกกลับกลายเป็นคนส่วนน้อยไปแล้ว

17) ควรมีการบังคับใช้อย่างจริงจัง ข้าราชการส่วนใหญ่ยังขาดจิตสำนึกในเรื่องของจริยธรรมขององค์กรจึงทำให้หน่วยงานราชการของไทย ยังไม่สามารถพัฒนาก้าวหน้า ดังนั้นควรมีการปลูกจิตสำนึกให้กับข้าราชการทุกคนตั้งแต่เริ่มทำงานและกระตุ้นเป็นระยะ รวมถึงผู้บริหารต้องให้ความสำคัญด้วย

18) ข้าราชการเคร่งครัดจริยธรรมและจรรยา คนอื่นมองว่าโง่ ส่งเสริมให้ข้าราชการ เปลี่ยนแนวคิดใหม่ ให้ต่อต้านสิ่งที่ผิด ขอมรับสิ่งที่ถูกต้อง แสดงตัวอย่างทางสังคมของผู้ที่ประพฤติดี และผู้ประพฤติไม่ดีให้เห็นชัด ๆ เชิดชูเกียรติ เผยแพร่บุคคลต้นแบบสู่สาธารณะชน พิจารณาความดีความชอบเป็นกรณีพิเศษ

19) ในการที่ข้าราชการ ทุจริตส่วนตัว และขายประกัน ขายเครื่องสำอาง หรือทำธุรกิจขายตรง เป็นต้นควรจะระบุหรือบอกไปว่าทำได้หรือไม่ทั้งในเวลาราชการที่ไม่กระทบงานและเวลาวันหยุด

เพราะถ้าให้ตัดสินใจเอง ทุกคนก็จะคิดว่าสิ่งที่ตัวเองทำนั้นถูกเพราะคิดว่าไม่ทำให้งานเสียหาย ตามหลักแล้วข้าราชการ สามารถมีอาชีพอื่นควบคู่ไปด้วยหรือไม่

20) ด้วยองค์กรยังไม่มีวัฒนธรรมองค์กรอย่างชัดเจน จึงทำให้นุคลากรในสังกัดมีลักษณะเด่นชัด คือ ต่างคน ต่างคิด ต่างทำ ด้านบุคลากร ไม่ตระหนักเกี่ยวกับประมวลจริยธรรม ข้าราชการพลเรือน ส่วนใหญ่พฤติกรรมการแสดงออกจึงไม่เป็นไปตามประมวลดังกล่าว และเมื่อมีข้าราชการ มาใหม่ (ทำตัวอย่างที่ไม่ดี ไม่ถูกลงโทษ อาจทำให้เกิดการเลียนแบบได้) รายละเอียดดังกล่าวของประมวลนั้นดี แต่ขาดการให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่อง และในส่วนของ การนำเสนอ ตัวอย่างของบุคคลที่เป็นตัวอย่างของการดำรงตนตามประมวลฯ ในประเทศไทยนั้น ข้าพเจ้ายังไม่แน่ใจว่าใครที่สมควรได้รับ อีกทั้งเมื่อข้าราชการทำผิดก็สมควรถูกลงโทษตามบทบัญญัติดังกล่าว มิใช่ช่วยเหลือกันตามที่ได้เห็นมา ดังนั้น หากต้องเสนอแนะแนวทางในการส่งเสริมฯ นั้น ข้าพเจ้าเข้าใจว่า ความเริ่มที่ตัวบุคคลมากกว่าให้รู้จัก สิ่งที่ดี, สิ่งที่ถูก ปฏิบัติตนตามหลักพระพุทธศาสนา สี่ล 5 คงเพียงพอ อีกทั้งจากมีตัวอย่างที่ดี

21) มาตรการ/แนวทางในการนำประมวลจริยธรรมไปใช้อย่างเป็นรูปธรรม ที่จะก่อให้เกิดความตระหนักรู้และการให้ความสำคัญต่อประมวลจริยธรรม ของข้าราชการอย่างจริงจัง เช่น 1. การติดตามผลสำเร็จของการบังคับใช้ 2. ดัชนีชี้วัดความมีจริยธรรมของข้าราชการ เป็นต้น.

22) การนำประมวลผลจริยธรรมมาใช้เป็นรูปแบบราชการ ซึ่งจะประกาศเป็นนามธรรม ย่อมไม่ได้ผล ซึ่งต่างจากการใช้ประมวลวิชาชีพในกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ซึ่งเขาจะมีการรักษารูปแบบจริยธรรมที่ชัดเจน แม้ว่าประมวลจะกล่าวไม่ชัด การใช้ในรูปแบบราชการจะต้องใช้ในรูปแบบของระเบียบและกฎหมายเท่านั้นจึงจะได้ผล ทั้งนี้ประมวลฯ จะต้องไม่ก้าวท่ายในความเป็นส่วนตัว ความเชื่อ หรือขนบธรรมเนียมประเพณี และที่สำคัญความรับผิดชอบของผู้บริหาร ผู้รักษาประมวลฯ จะต้องมีการกำหนดที่ชัดเจน

23) การกำหนดประมวลจริยธรรมให้มีความชัดเจนเข้าใจง่ายและมีมาตรการส่งเสริมผู้ที่มีจริยธรรมและลงโทษผู้ประพฤติผิดจริยธรรมและสอดคล้องกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประการสำคัญการบังคับใช้ต้องจริงจัง เรื่องของจริยธรรม/จรรยาเป็นเรื่องภายในจิตใจเป็นเรื่องของสำนึกที่ต้องปลูกฝังให้เกิดขึ้น ไม่ใช่บังคับให้เกิดขึ้น ถ้าบังคับก็จะเป็นสิ่งหลอกลวงและไม่ยั่งยืนและอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือในการกลั่นแกล้งกันได้ ถ้าจะให้จริยธรรมข้าราชการพลเรือนดำเนินการเป็นรูปธรรมและจริงจัง สมควรเริ่มจากผู้บริหารที่จะต้องเล็งเห็นความสำคัญในสิ่งนี้ก่อน จะเป็นตัวอย่างที่ดีให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาต่อไป

24) มีกฎระเบียบมีข้อบังคับมากมายหลายฉบับซ้ำซ้อนกัน ควรให้มีฉบับเดียวเป็นหลัก แล้วมีการส่งเสริมอย่างจริงจัง เห็นว่ายังไม่เห็นเด่นชัดทับซ้อนกับงานอื่น เช่น ประมวลจริยธรรม จรรยาข้าราชการ วินัยข้าราชการ ธรรมาภิบาล

25) ส่งเสริมจริยธรรมที่เห็นเป็นรูปธรรมก่อน เช่น การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ ไม่ทุจริต โปร่งใส ความรักสามัคคีในองค์กร ประโยชน์ขององค์กร ทรัพย์สิน/เวลา ของราชการเป็นต้น การปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ผู้บริหาร ต้องประกาศนโยบายและเป็นต้นแบบที่ดี เพื่อให้ทุกคนในองค์กรเน้นความสามารถเคยปฏิบัติมา หัวหน้าส่วนราชการและผู้บังคับบัญชาในส่วนราชการทุกระดับต้องสนับสนุนส่งเสริมและยกย่องผู้ได้บังคับบัญชาที่มีความซื่อสัตย์สุจริตมีความรู้ความสามารถและขยันขันแข็งไม่เลือกที่รักมักที่ชังและยึดมั่นในระบบคุณธรรม ระบบอุปถัมภ์เป็นปัญหาใหญ่มาก ๆ ของระบบราชการไทย

26) การเป็นข้าราชการถ้าเป็นไม่ได้ไม่ต้องออกระเบียบให้มากขอให้ปฏิบัติตามสืล 3 ข้อ และให้ยึดเป็นระเบียบตั้งแต่ซี 1 -ซี 11 คือ ห้ามพูดเท็จ ห้ามลักทรัพย์ ห้ามผิดลูกผิดเมีย นักการเมืองก็เหมือนกัน ให้เริ่มใช้กับหน่วยงานหลัก ๆ ที่เป็นองค์กรอย่างเคร่งครัด ถ้าใช้ได้ผลจริงจึงนำมาบังคับใช้กับหน่วยงานย่อย ๆ ที่ต่ำลงมาในภายหลัง ใช้หลัก "ถ้าหัวไม่ส่ายหางก็ไม่กระดิก" จึงจะได้ผล ควรเปลี่ยนแปลงโดยเป็นที่ข้าราชการรุ่นเก่าหรือผู้บริหารอย่างจริงจังเพราะคนกลุ่มนี้เป็นปัญหามากที่สุด ควรมีการประเมินจากระดับล่างสู่ระดับบน

27) กระบวนการส่งเสริมโดยใช้ระบบจดหมายเวียนและสั่งการผลมักจะออกมาไม่ชัดเจน เพราะข้าราชการยุคใหม่จะมีงานประจำที่เน้น KPI หรือมุ่งผลสัมฤทธิ์มาก ทำให้ไม่สนใจเรื่องส่งเสริมจริยธรรม เพราะไม่ส่งผลต่อการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งประกอบกับผู้บริหารระดับสูงรวมถึงนักการเมืองมักจะใช้ระบบอำนาจอุปถัมภ์มาผลักดันให้คนที่อยู่ในจริยธรรมหลุดจากตำแหน่งได้ง่าย ๆ หากจะส่งเสริมจริยธรรมให้ได้ผลคงต้องนำวิถีทาง marketing มาใช้ แต่อย่าเอาเป้าหมายของ marketing มาใช้ เพราะจะสวนทางกับจริยธรรม

28) ก.พ. ต้องเป็นหน่วยงานนำร่องในการส่งเสริมการปฏิบัติ และเป็นตัวอย่าง เพราะก.พ. เป็นองค์กรกลางของข้าราชการพลเรือน ควรกำหนดตัวชี้วัดในระดับกรม น่าจะมีการเชิญผู้เชี่ยวชาญจาก กพ. มาบรรยายในบางครั้ง

29) ข้าราชการ/พนักงานไม่ค่อยสนใจปฏิบัติตามจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ควรสร้างจิตสำนึกที่ดีในการปฏิบัติงานของข้าราชการ อย่างสม่ำเสมอเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ ควรจัดให้มีการอบรม ในแนวทางการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวล จริยธรรมข้าราชการพลเรือนอย่างต่อเนื่อง

ผู้บริหารระดับสูงขององค์กร ควรให้การสนับสนุนอย่างจริงจังและต่อเนื่องมากกว่านี้ ให้มีงบประมาณสนับสนุนในจัดทำโครงการจริยธรรมในหน่วยงาน การส่งเสริมให้มีการอบรม สัมมนาและค่านิยมในการปฏิบัติงานตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน มีการขอย่อ ชมเชย มีการให้รางวัล เพื่อเป็นตัวอย่างให้แก่ราชการในกระทรวง ทบวง กรม ทำประมวลจริยธรรมข้าราชการเป็นคู่มือ, มีหน่วยงานกลางที่รับเรื่องร้องเรียนด้านจริยธรรมข้าราชการ โดยมีช่องทางรับเรื่องร้องเรียน มีประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึง

30) มีเรื่องจริยธรรมเข้ามาพร้อมหน่วยงานแต่พอมีข้าราชการกระทำผิดไม่ว่าจะเป็นเรื่องลักขโมยเงิน เรื่องชู้สาว เรื่องทุจริต ฯลฯ และมีผู้ร้องเรียนก็ไม่เห็นทำอะไรได้ แล้วยังช่วยให้พ้นข้อกล่าวหาอีกด้วย แล้วจะมีทำไมไม่ทราบเรื่องจริยธรรม เป็นไปได้ยากมากถ้าค่านิยมของหน่วยงานยังเป็นอย่างนี้ ควรมีการทบทวนประมวลจริยธรรมข้าราชการทุกปี เพื่อปลูกจิตสำนึกให้ข้าราชการไทยและทบทวนบทลงโทษแก่ข้าราชการ

31) ควรเน้นกับหน่วยงานที่บกพร่องในด้านจริยธรรมหรือมีการทุจริตสูง ให้มีการดำเนินการตรวจสอบ มีการจัดประกวดโครงการสนับสนุนด้านจริยธรรม เพื่อกระตุ้นให้เกิดความสนใจให้หน่วยงาน แต่ต้องดำรงไว้ในระยะเวลานาน เป็นแบบอย่างแก่หน่วยงานต่าง ๆ

32) ผู้บริหารระดับประเทศ ต้องเป็นผู้นำที่ดีและต่อเนื่อง ในการปฏิบัติ เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ เป็นผู้รองรับนโยบาย แผนงาน โครงการด้านจริยธรรม เพื่อเป็นองค์กร ในการพัฒนาบุคลากรไม่เฉพาะระบบราชการภาคเอกชนองค์กรต่าง ๆ ต้องมีส่วนร่วม

33) การมีผลตอบแทน หรือค่าแรงงานที่เพียงพอต่อการดำรงชีพให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยในเรื่องของการยึดจริยธรรมของข้าราชการ จึงควรเพิ่มรายได้ให้ข้าราชการให้เพียงพอกับเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน ซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูงขึ้นไฉเรื่อย ๆ

4.1.6 สภาพการดำเนินการเกี่ยวกับ มาตรการป้องกัน /ลงโทษการฝ่าฝืน

4.1.6.1 การกำหนดมาตรการลงโทษ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มากกว่าครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 55) ระบุว่าไม่มีและไม่ทราบว่าหน่วยงานได้มีการกำหนดมาตรการลงโทษผู้กระทำผิด ในขณะที่ร้อยละ 42 ตอบว่าหน่วยงานมีการกำหนดมาตรการลงโทษ ดังตาราง 4.10

ตาราง 4.10 แสดงจำนวน ร้อยละของข้าราชการกลุ่มตัวอย่างที่มีรับรู้เกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วยงาน
ในการกำหนดมาตรการลงโทษผู้ประพฤติผิดประมวลจริยธรรมฯ

การกำหนดมาตรการในการลงโทษผู้ประพฤติผิดจรรยาข้าราชการของหน่วยงาน	n =5,795	
	จำนวน	ร้อยละ
- มี	2,410	41.6
- ไม่มี	911	15.7
- ไม่ทราบ	2,285	39.4

4.1.6.2 สภาพการดำเนินการของหน่วยงานในการกำหนดมาตรการป้องกัน และการลงโทษผู้ประพฤติผิดประมวลจริยธรรมฯ พบว่า

1) กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เกือบครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 45.9) ระบุว่าหน่วยงานมีการดำเนินการ
ในการกำหนดมาตรการป้องกันไม่ให้ข้าราชการการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมฯ โดยการประกาศ
ให้ทราบว่าการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนเป็นความผิดวินัย

2) หน่วยงานมีมาตรการลงโทษผู้ประพฤติผิดจริยธรรม เรียงตามลำดับดังนี้ โดยกลุ่ม
ตัวอย่างมากกว่าครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 52.0) ระบุว่าให้ผู้บังคับบัญชาว่ากล่าวตักเตือน ประมาณ 4 ใน 10
ส่วน (ร้อยละ 42.8) ระบุว่ามีการสั่งลงโทษทางวินัย และเกือบ 4 ใน 10 ส่วน (ร้อยละ 39.3) ให้ทำทัณฑ์
บนเป็นหนังสือ และ ร้อยละ 39.3 สั่ง หรือจัดให้มีการพัฒนาตามเรื่องที่ประพฤติผิด ดังตาราง 4.11

ตาราง 4.11 แสดงจำนวน ร้อยละของข้าราชการกลุ่มตัวอย่างที่มีรับรู้เกี่ยวกับสภาพการดำเนินงานของ
หน่วยงาน

ในการกำหนดมาตรการลงโทษผู้ประพฤติผิดประมวลจริยธรรมฯ

มาตรการป้องกัน / ลงโทษ	ความคิดเห็น		
	มี	ไม่มี	ไม่ทราบ
1. ประกาศให้ทราบว่าการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน เป็นความผิดวินัย	2661 45.9	903 15.6	2036 35.1
2. กรณีมีผู้ฝ่าฝืนจริยธรรม (ประพฤติผิดตามประมวลจริยธรรม ข้าราชการพลเรือน) ในหน่วยงาน มีการกำหนดมาตรการลงโทษ	1863 32.1	657 11.3	1743 30.1
1) ให้ผู้บังคับบัญชาว่ากล่าวตักเตือน	3012	619	1833

	52.0	10.7	31.6
2) มีการสั่งลงโทษทางวินัย	2478	809	2154
	42.8	14.0	37.2
3) ให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ	2277	762	2383
	39.3	13.1	41.1
4) สั่ง หรือจัดให้มีการพัฒนาตามเรื่องที่ประพฤติด	2110	815	2494
	36.4	14.1	43.0

ทั้งนี้ข้อมูลจากการสนทนากลุ่มย่อยตัวแทนข้าราชการระดับปฏิบัติของหน่วยงานต่างๆ ให้ความเห็นว่า ตั้งแต่ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนได้ประกาศใช้ ยังไม่เคยมีการดำเนินการลงโทษผู้กระทำผิด เนื่องจากส่วนใหญ่จะให้เป็นการเรื่องความผิดทางวินัยข้าราชการเพราะมีบทลงโทษที่ชัดเจนกว่า

4.1.7 สภาพการประพฤติดประมวลจริยธรรมฯของข้าราชการในหน่วยงาน

4.1.7.1 สภาพการประพฤติดประมวลจริยธรรมในหน่วยงาน พบว่า ประเด็นประมวลจริยธรรมฯ ที่พบเห็นมีการประพฤติดในหน่วยงาน มากที่สุด เป็น 5 ลำดับแรก โดยส่วนใหญ่เป็นการประพฤติดปีละไม่เกิน 1 เรื่อง ได้แก่

- (1) การเบียดบังเวลาราชการ (กลุ่มตัวอย่างเกือบ 7 ใน 10 ส่วนหรือร้อยละ 69.1)
- (2) การทำผิดระเบียบราชการ (กลุ่มตัวอย่างมากกว่าครึ่งหนึ่งหรือร้อยละ 57.4)
- (3) การไม่อุทิศเวลาให้ราชการเอาเวลาราชการไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว (กลุ่มตัวอย่างเกือบครึ่งหนึ่งหรือร้อยละ 49.5)
- (4) ใช้ทรัพย์สินของทางราชการเพื่อหาประโยชน์ให้ตนเองหรือผู้อื่น (กลุ่มตัวอย่างเกือบครึ่งหนึ่งหรือร้อยละ 48.4)
- (5) การเห็นประโยชน์ส่วนตัวสำคัญกว่าประโยชน์ของราชการ (กลุ่มตัวอย่างเกือบครึ่งหนึ่งหรือร้อยละ 45.0)

สำหรับประเด็นประมวลจริยธรรมฯที่พบเห็นมีการประพฤติดในหน่วยงาน น้อยที่สุด 5 ลำดับโดยส่วนใหญ่เป็นการประพฤติดปีละไม่เกิน 1 เรื่องเช่นกัน ได้แก่

(1) การไม่ยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กลุ่มตัวอย่างประมาณ 1 ใน 10 ส่วนหรือร้อยละ 11.4)

(2) การบิดเบือนข้อเท็จจริงและให้ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ถูกต้อง แก่ประชาชน (กลุ่มตัวอย่างประมาณ 2 ใน 10 หรือร้อยละ 22.9)

(3) การประพฤติดังกล่าวทำให้เกิดความเสื่อมเสียชื่อเสียง และภาพลักษณ์ของราชการ (กลุ่มตัวอย่างประมาณเกือบ 3 ใน 10 ส่วนหรือร้อยละ 27.6)

(4) การหลีกเลี่ยงกฎหมายเพื่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน (กลุ่มตัวอย่างประมาณเกือบ 3 ใน 10 ส่วนหรือร้อยละ 29.2)

(5) การเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่อผู้มาติดต่อราชการ (กลุ่มตัวอย่างประมาณ 3 ใน 10 หรือร้อยละ 30.3) รายละเอียดดังตาราง 4.12

ตาราง 4.12 แสดงจำนวน ร้อยละของข้าราชการกลุ่มตัวอย่างที่รับรู้เกี่ยวกับการประพฤติดังกล่าว
จริยธรรมฯ

ในหน่วยงาน

อันดับที่	ประเด็นประมวลจริยธรรมฯที่พบเห็นการประพฤติดังกล่าว	ระดับการประพฤติดังกล่าว จำนวน ร้อยละ (n = 5795)					
		ไม่มี	มีการประพฤติดังกล่าว				
			1	2	3	4	รวม
1	เบียดบังเวลาราชการ	1549 26.7	1802 31.1	1357 23.4	497 8.6	346 6.0	4,002 69.1
2	การทำผิดระเบียบราชการ	2225 38.4	1890 32.6	1088 18.8	231 4.0	115 2.0	3,324 57.4
3	การไม่อุทิศเวลาให้ราชการ เอาเวลาราชการไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว	2668 46.0	1664 28.7	769 13.3	287 5.0	150 2.6	2,870 49.5
4	ใช้ทรัพย์สินของทางราชการ เพื่อหาประโยชน์ให้ตนเองหรือผู้อื่น	2736 47.2	1423 24.6	922 15.9	308 5.3	152 2.6	2,805 48.4
5	การเห็นประโยชน์ส่วนตัวตนสำคัญกว่าประโยชน์ของราชการ	2920 50.4	1405 24.2	755 13.0	290 5.0	160 2.8	2,610 45.0

อันดับที่	ประเด็นประมวลจริยธรรมที่พบเห็นการประพฤติผิด	ระดับการประพฤติผิด จำนวน ร้อยละ (n = 5795)					
		ไม่มี 0	มีการประพฤติผิด				รวม
			1	2	3	4	
6	การละเลยหน้าที่ ที่รับผิดชอบ	2923 50.4	1516 26.2	750 12.9	231 4.0	96 1.7	2,593 44.7
7	การขาดจิตสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ	3089 53.3	1300 22.4	690 11.9	308 5.3	155 2.7	2,453 42.3
8	การไม่เป็นแบบอย่างที่ดี (โดยเฉพาะผู้บริหาร)	3152 54.4	1317 22.7	617 10.6	255 4.4	164 2.8	2,353 40.6
9	7.การปฏิบัติตนไม่เป็นกลางทางการเมือง	3234 55.8	1138 19.6	762 13.1	252 4.3	149 2.6	2,301 39.7
10	การทำงานแบบไม่มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน	3258 56.2	1376 23.7	615 10.6	215 3.7	81 1.4	2,287 39.5
11	การปฏิบัติหน้าที่อย่างไม่โปร่งใส	3326 57.4	1207 20.8	650 11.2	232 4.0	122 2.1	2,211 38.1
12	การไม่ยึดมั่นและไม่ยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง	3361 58.0	1298 22.4	580 10.0	203 3.5	106 1.8	2,187 37.7
13	การใช้อำนาจหน้าที่ไปใช้ในเรื่องส่วนตัว/ครอบครัว	3398 58.6	1155 19.9	669 11.5	214 3.7	97 1.7	2,135 36.8
14	การไม่เคร่งครัดในการรักษาคุณภาพและมาตรฐานแห่งวิชาชีพ	3545 61.2	1345 23.2	452 7.8	123 2.1	53 0.9	1,973 34.0
15	การแสวงประโยชน์ที่มีขอบโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่	3575 61.7	1019 17.6	587 10.1	229 4.0	109 1.9	1,944 33.5
16	การประพฤติเสื่อมเสียประเด็นผู้ชาย	3725 64.3	1145 19.8	453 7.8	150 2.6	65 1.1	1,813 31.3
17	การเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่อผู้มาติดต่อราชการ	3788 65.4	1023 17.7	531 9.2	141 2.4	61 1.1	1,756 30.3

อันดับ ที่	ประเด็นประมวลจริยธรรมที่พบ เห็นการประพฤติผิด	ระดับการประพฤติผิด จำนวน ร้อยละ (n = 5795)					
		ไม่มี 0	มีการประพฤติผิด				
			1	2	3	4	รวม
18	การหลีกเลี่ยงกฎหมาย เพื่อให้เกิด ประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน	3821 65.9	1035 17.9	492 8.5	116 2.0	51 0.9	1,694 29.2
19	การประพฤติที่ทำให้เกิดความเสื่อม เสียชื่อเสียง และภาพลักษณ์ของ ราชการ	3934 67.9	1147 19.8	325 5.6	84 1.4	41 0.7	1,597 27.6
20	การบิดเบือนข้อเท็จจริง และให้ ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ถูกต้อง แก่ ประชาชน	4203 72.5	885 15.3	352 6.1	70 1.2	23 0.4	1,330 22.9
21	การไม่ยึดมั่นในการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข	4886 84.3	409 7.1	174 3.0	49 0.8	31 0.5	663 11.4
22	อื่นๆ (โปรดระบุ)	646 11.1	140 2.4	81 1.4	36 0.6	14 0.2	271 4.7

หมายเหตุ 0 = ในหน่วยงานท่านไม่มีการประพฤติผิด 1 = ในหน่วยงานท่านมีการประพฤติผิดบ้างบางครั้ง (ปีละไม่เกิน 1 เรื่อง) 2 = ในหน่วยงานท่านมีการประพฤติผิดเป็นครั้งคราว (ปีละ 2 - 4 เรื่อง) 3 = ในหน่วยงานท่านมีการประพฤติผิดบ่อยครั้ง (ปีละ 5 - 7 เรื่อง) 4 = ในหน่วยงานท่านมีการประพฤติผิดเป็นประจำ (ปีละมากกว่า 7 เรื่อง)

4.1.7.2 การดำเนินการของข้าราชการ หากพบเห็นการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมในหน่วยงาน

พบว่า กลุ่มตัวอย่างข้าราชการประมาณมากกว่าครึ่งหนึ่งคือร้อยละ 52 จะรายงานผู้บังคับบัญชา หากตนเองพบเห็นการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมข้าราชการ และประมาณ 4 ใน 10 ส่วน (ร้อยละ 39.6) ที่ระบุว่า จะเฉยๆ ไม่รายงาน เพราะ เหตุผลเรียงตามลำดับดังนี้ 1) ประมาณเกือบครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 45.3) ระบุว่ากลัวเดือคอร้อน ไม่มั่นใจว่าจะได้รับการดูแล 2) ประมาณกว่า 3 ใน 10 ส่วน (ร้อยละ 35.1) คิดว่าเป็นเรื่องปกติที่อาจเกิดขึ้นได้ 3) ประมาณกว่า 2 ใน 10 ส่วน (ร้อยละ 35.1) ระบุประเด็นอื่นๆ ได้แก่ คนที่ประพฤติผิดส่วนมากเป็นคนของผู้ใหญ่ จะต้องปรึกษากับเพื่อนที่ทำงาน

ก่อนตัดสินใจ ควรมีข้อเท็จจริงที่แน่ชัดก่อน มิมีตรศีกว่าศัตรู และดักเตือนผู้มีประพฤติให้เลิกประพฤติ หากไม่เชื่อฟังจึงค่อยรายงานผู้บังคับบัญชาต่อไป ดังตาราง 4.13

ตาราง 4.13 แสดงจำนวน ร้อยละของข้าราชการกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับการดำเนินการเมื่อพบเห็นการประพฤติ

ผิดจริยธรรมในหน่วยงาน

การดำเนินการเมื่อพบเห็นการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมข้าราชการ	n =5,795	
	จำนวน	ร้อยละ
1. รายงานผู้บังคับบัญชา	3,024	52.2
2. เลขๆ ไม่รายงาน เพราะ	2,293	39.6
2.1 กลัวเค็ดรื้อน ไม่มั่นใจว่าจะได้รับการดูแล	(1,040)	(45.3)
2.2 คิดว่าเป็นเรื่องปกติที่อาจเกิดขึ้นได้	(806)	(35.1)
2.3 อื่นๆ	(531)	(23.1)

นอกจากนั้นมียุ่คิดเห็นเพิ่มเติมว่าการที่ไม่รายงานนั้นสรุปได้ว่า มีสาเหตุดังนี้

1) พิจารณาที่การประพฤติผิด

1.1) อาจประพฤติผิดโดยไม่ได้ตั้งใจ คงต้องพิจารณาเป็น Case by case ว่าควรต้องทำอะไรหรือไม่ ดูความรุนแรงของเรื่องที่ทำผิดก่อนและดูว่าเกิดจากการตั้งใจหรือไม่ แล้วค่อยนำมาพิจารณาว่าจะรายงานผู้บังคับบัญชาหรือไม่

1.2) ไม่มีหลักฐานที่ชัดเจน ต้องหาพยานหลักฐานก่อนหากเป็นจริงถึงจะรายงานผู้บังคับบัญชา ควรตรวจสอบให้แน่ชัดก่อนจึงรายงานผู้เกี่ยวข้อง หรือ ผู้บังคับบัญชา ต้องมีหลักฐานที่ชัดเจนก่อน จึงจะรายงานต่อผู้บังคับบัญชา

1.3) เป็นเรื่องที่ผิดเล็กน้อย บอกกล่าวผู้นั้นและถ้าพูดได้ เป็นเรื่องเล็กๆ น้อยๆ ไม่ร้ายแรง และก่อความเค็ดรื้อน ต้องดูว่าร้ายแรงขนาดไหนหากรุนแรงก็จะรายงาน การรายงานหรือไม่ขึ้นอยู่กัเหตุและความร้ายแรงที่เกิดขึ้น หากมีผลร้ายแรงมากจะแจ้งผู้บังคับบัญชา

1.4) ไม่แน่ใจว่าสิ่งที่เราเห็นว่าผิดนั้นถูกสั่งการโดยใคร และเราจะใช้อะไรเป็นหลักฐาน

2) ผู้บริหาร

2.1) บางครั้งผู้บริหารเป็นผู้ผิดจริยธรรมเอง ผู้บังคับบัญชาสูงสุดและพวกพ้องก็ประพฤติผิด ที่ผ่านมามีการทำผิดจริยธรรมของผู้บริหารมากกว่าชั้นผู้น้อย แต่ไม่มีใครหรือมีจำนวนน้อยไม่กล้าดำเนินการฟ้องร้อง ผู้บังคับบัญชาอาจเป็นส่วนหนึ่งในการกระทำผิด แม้แต่ผู้บริหารยังไม่มีจริยธรรมแล้วจะทำอย่างไรกับผู้น้อย โดยการให้เข้าอบรมแต่ผู้ใหญ่ก็ไม่มีคุณธรรมทุก ๆ ด้าน ผู้บริหารก็ทำผิดและยังไม่คิดทำอะไร รายงานก็คงไม่เกิดประโยชน์ เจ้านายเป็นคนโกงเองตั้งแต่หัวยันหางเลยไม่รู้จะรายงานใคร

2.2) ไม่แน่ใจว่าผู้บังคับบัญชาจะให้ความสำคัญในเรื่องนี้ / ไม่แน่ใจว่าจะได้รับการรับฟังจากผู้บังคับบัญชา ไม่แน่ใจว่าผู้บังคับบัญชาจะใส่ใจ ไม่แน่ใจว่าการรายงานผู้บังคับบัญชาแล้วจะสามารถแก้ไขปัญหาก็ได้ ไม่มีผลใด ๆ ผู้บังคับบัญชาไม่เคยสนใจ แถมบางครั้งผู้บริหารดำเนินการเองมีหนังสือร้องเรียนเวียนทาง e-mail (ผู้บังคับบัญชายังไม่ให้ความสำคัญจะแก้ไข) ผู้บริหารไม่ให้ความสนใจ ผู้บังคับบัญชาไม่ให้ความสนใจและคิดว่าการประพฤติผิด ๆ เป็นเรื่องปกติและเล็กน้อย ผู้บังคับบัญชาไม่ให้ความสำคัญเรื่องทุจริต

2.3) ผู้บริหารบางครั้งทราบแต่ไม่ทำอะไร ผู้บังคับบัญชามักไม่ดำเนินการใดๆต่อ กล่าวว่ารายงานแล้วผู้บังคับบัญชา (บางท่าน) เห็นว่าเป็นเรื่องไม่สำคัญ หรือเห็นเป็นเรื่องปกติ แล้วเพิกเฉยไม่ดำเนินการใด ๆ คิดว่าผู้บังคับบัญชาน่าจะทราบเช่นกัน เกรงว่าผู้บังคับบัญชาจะไม่ดำเนินการ

2.4) ผู้บังคับบัญชาไม่ให้ความสำคัญ ผู้บังคับบัญชาเห็นเป็นเรื่องปกติ คนรายงานจะกลายเป็นคน "ไม่ปกติ" ผู้บังคับบัญชาไม่สนใจใส่ใจและปล่อยเลยๆ ไม่รับรู้ ปกป้องพวกพ้อง บางครั้งผู้บังคับบัญชามีอคติ หว่าใส่ร้ายผู้กระทำผิด

2.5) หน่วยงานไม่ได้ให้ความสำคัญและดำเนินการอย่างจริงจัง หากแจ้งจะมีการแก้ไข/ปิดบังหรือโยนความผิด

3) ตัวผู้กระทำผิด

3.1) ถ้ามีการรายงานอาจจะทำให้ผู้กระทำผิดเดือดร้อน

3.2) ผู้กระทำผิดกับตนเองอยู่คนละสังกัดของหน่วยงานย่อย ขึ้นอยู่กับเป็นเจ้าหน้าที่ในกลุ่มงานเดียวกันหรือไม่ ถ้าใช่ตักเตือน รายงานผู้บังคับบัญชา ถ้าไม่ใช่ คาดว่าผู้อื่นรู้เห็นเหมือนกัน

3.3) ผู้บังคับบัญชาผู้กระทำผิดไม่ใส่ใจเอาความ รายงานไปที่เท่านั้น เพราะถ้าพบว่าผิดจริงก็เอาผิดได้แต่ผู้ปฏิบัติที่รับ Order มา คนส่งจริงรอดตัว เห็นมีครั้งเดียวที่สามารถเอาผิดคนสั่งได้คือกรณี อดีต รมช. รักเกียรติ ระบบข้าราชการ เป็นระบบอุปถัมภ์

3.4) ผู้ประพฤติดังกล่าวจะจริยธรรมส่วนใหญ่เป็นผู้บังคับบัญชาและได้ดีเสมอ ส่วนใหญ่จะเป็นคนของผู้บังคับบัญชา

4) ผลที่จะเกิดขึ้นกับผู้รายงาน

4.1) กลัวเดือร่อน ไม่มั่นใจว่าจะได้รับความคุ้มครองในบางเรื่อง ปัจจุบันยังไม่มั่นใจ กฎหมายจะปกป้องคุ้มครองภัยร้ายที่จะเกิดขึ้นกับตนเองเนื่องจากผู้มีหน้าที่การงานสูงทำตัวเหนือกฎหมายผู้มีอำนาจคือผู้ทำถูกกฎหมาย อาจจะมีผลกระทบกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ อยากรายงานแต่ไม่ทราบว่ามีความปลอดภัยหรือไม่ และผู้ทำผิดจะถูกลงโทษจริง

4.2) การรายงานอาจเป็นการจุดได้ตำต่อรวมทั้งถูกหมายหัวว่าเป็นแกะดำหรือป้อนทำลาย อันเป็นพฤติกรรมสังคมที่ไม่ถูกต้องปรากฏทั่วไป สร้างศัตรูให้ตัวเอง เพราะความลับไม่มีในโลกถ้าความผิวนั้นไม่กระทบต่อหน่วยงานหรือผู้อื่น ก็ให้เป็นความไม่ดีของผู้ปฏิบัติ รายงานแล้วไม่มีการลงโทษผู้กระทำผิด ผู้รายงานอาจถูกลงโทษแทน ไม่อยากมีปัญหาเกี่ยวกับเพื่อนร่วมงาน ไม่คิดว่าเป็นหน้าที่เพราะผู้บังคับบัญชาเองก็ทำ

4.3) ไม่ต้องการเข้าไปเกี่ยวข้องกับคนทำผิด ไม่อยากยุ่งเรื่องคนอื่น ไม่อยากเกี่ยวข้องกับเรื่องของคนอื่นขอแค่ตัวเราไม่ประพฤติดเสียเองก็พอ เป็นเรื่องเฉพาะตนและเราไม่มีหน้าที่อย่างนี้ ไม่มีหน้าที่โดยตรง อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่คนอื่นได้ ไม่ใช่คนช่างฟ้อง ไม่อยากยุ่ง ไม่อยากมีส่วนร่วม ไม่อยากเกี่ยวข้อง

4.4) ถ้ามีผลต่อตัวเองจะรายงาน ไม่ใช่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับตนเอง

5) ความไม่ชัดเจนของแนวปฏิบัติ

5.1) ไม่เคยมีแนวปฏิบัติให้รายงาน ไม่ทราบแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน ไม่ทราบขั้นตอน ไม่ทราบว่ากรมจะมีมาตรการอะไรเข้ามาจัดการ ไม่มีแนวทางที่ชัดเจนในการดำเนินการผู้ที่ประพฤติดังกล่าวตามประมวลจริยธรรม/จรรยาบรรณ ไม่ทราบวิธีการ/ขั้นตอน ไม่รู้จะรายงานใคร ไม่ทราบกระบวนการในการดำเนินการ

5.2) ไม่แน่ใจว่าถ้ารายงานไปแล้วจะมีผลอะไรหรือไม่ ไม่แน่ใจว่าจะได้รับการรับฟังหรือไม่ ไม่มั่นใจว่าจะเกิดผลกับผู้ประพฤติดังกล่าวหรือไม่ รายงานไปที่ไม่ได้รับการ

แก้ไข ไม่ว่าจะรายงานหรือไม่รายงานผลออกมาเหมือนกันคือเรื่องเก็บเงิบบ ไม่รู้ว่าจะรายงานไปทำไม มีการประพาศิทธิคดีจริงแต่คนประพาศิทธิคดีถือเป็นเรื่องปกติรายงานไปก็ไม่มีผลใดเกิดขึ้นถ้าไม่มีจิตสำนึกแล้ว ก็ปล่อยให้ธรรมชาติลงโทษจะดีกว่าเพราะไม่กล้าลงโทษคนประพาศิทธิคดี ไม่มีประโยชน์อะไร ไม่เคยมีการลงโทษจริงจัง คิดว่าจะไม่มีการลงโทษหรือตักเตือนเกิดขึ้น ไม่แน่ใจเกี่ยวกับการลงโทษ ศาลโทษ ผู้กระทำผิด ถึงจะร้องเรียนไปแต่ไม่เคยได้รับการตอบสนองคนไม่ดียังได้รับการสนับสนุน ไม่แน่ใจในความเป็นธรรม

5.3) ข้อบกพร่องของประมวลฯ มีความหมายเชิงนามธรรม (ไม่ชัดเจน) ยังไม่เข้าใจจริยธรรมเป็นเรื่องรูปธรรมความคิดของแต่ละบุคคลยากต่อการใช้เกณฑ์การตัดสินใจว่าถูกหรือผิดด้วยปัจจัยหลายอย่าง

5.4) จำเนียรของประมวลจริยธรรมไม่ได้จึงไม่สามารถให้ความเห็นได้ ไม่ทราบประมวลจริยธรรม

5.5) ไม่มีหน่วยงานภายในให้ร้องเรียนและไม่ทราบวิธีการร้องเรียน ไม่ทราบจะรายงานใคร

5.6) อาจยังไม่ทราบรายละเอียดประมวลจริยธรรมฯดีพอ ไม่รู้ว่าอะไรคือถูก/ผิด ไม่แน่ใจว่าผิดจริงหรือไม่ ไม่ทราบว่าสิ่งใดผิดหรือไม่ ไม่เข้าใจในรายละเอียดมากนัก

5.7) มิได้ระบุว่าผู้ประพาศิทธิคดีประมวลจริยธรรมต้องได้รับโทษ หรือผลกระทบเช่นใด ยังไม่มีบทลงโทษที่ประกาศแจ้งใช้ ดังนั้น ถึงรายงานไปก็ไม่เกิดประโยชน์ได้ คนที่ทำผิดไม่เคยได้รับการลงโทษ บอกไปก็เท่านั้น ไม่แน่ใจเรื่องบทลงโทษว่ามีหรือไม่

5.8) ยังไม่แน่ใจเรื่องการกระทำผิดประมวลจริยธรรมที่แน่ชัด ยังไม่มีระเบียบกำหนดเองว่า เรื่องไหนสำคัญ มากน้อยแค่ไหนเหมือนกฎหมาย

5.9) คิดว่าการรายงานแล้วจะไม่ผลดำเนินการต่อไป รายงานไปก็คงไม่มีผลอะไร คงไม่ได้รับการตอบสนอง ไม่มีการนำรายงานไปใช้ดำเนินการต่อ ไม่มีผลต่ออะไรทั้งสิ้นเป็นวัฒนธรรมปกติที่คนทั่วไปคิดว่าถูกต้องแล้ว คนดีต่างหากที่รายงานแล้วจะเป็นผู้ผิดปกติไปในทันที ต้องยอมรับเพราะเป็นวัฒนธรรมองค์กรไปแล้ว ใคร ๆ เขาก็ทำกัน เราจึงอยู่ได้

5.10) ระบบไม่น่าเชื่อถือเรื่องความยุติธรรม

6) เหตุผลอื่นๆ

ได้แก่ ปล่อยให้ไปเป็นไปตามกฎแห่งกรรม เป็นเรื่องพฤติกรรมแต่ละบุคคล คิดว่าบุคคลผู้นั้นต้องรู้ตนเองมีสามัญสำนึกในตัวเอง เป็นจิตสำนึกของแต่ละคนที่พึงมีไม่จำเป็นต้องให้ใครมาพร่ำ

สอน แ่ตั้งกลุ่มนิทานถึงบุคคลที่ 3 อาจใช้วิธีอื่น ๆ เช่น การเรียกมาคุย ดักเตือนและเรียกมาทำความเข้าใจก่อน การหักคะแนนในตัวชี้วัดสมรรถนะ ทุกคนควรได้รับโอกาสในการปรับปรุงตัวเอง ให้โอกาสครั้งแรกเผื่อจะได้กลับใจ ไม่ค่อยเห็นข้าราชการสนใจ หนทางตันไม่มีทางออกไม่มีที่พึ่งไม่มีที่ให้ราชการดีๆ ขึ้นเพราะการตรวจสอบโดยเฉพาะทุจริตผลประโยชน์ซับซ้อนตรวจสอบเฉพาะเอกสารไม่มีระบบสืบสวนในเชิงสืบเพื่อเอาผิดกับคนที่ทุจริตจริง เป็นเรื่องของการเจ้าหน้าที่ต้องควบคุมและดูแลเอง ควรรายงานหน่วยงานจริยธรรม/จรรยาข้าราชการโดยตรง ให้กลุ่มงานที่รับผิดชอบปฏิบัติตามกฎของข้าราชการพลเรือน ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวเป็นผู้รายงาน จะเป็นการกล่าวหาเกินไปและอาจทำให้หน่วยงานตกอยู่ในสถานะจ้องจับผิด

หากจะรายงาน ก็จะรายงานโดยแจ้งเป็นบัตรสนเท่ห์ ไม่เปิดเผยตัวตน เพราะเกรงจะเดือดร้อน อาจมีการนำเรียนด้วยวาจา จดหมายปิดผนึก แจ้งกลุ่มงานควบคุมจริยธรรม ดักเตือนให้คำแนะนำ สายตรงอธิบดี โดยการทักท้วงเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ รายงานแบบอ้อม ๆ หรือหาวิธีบอกผู้บังคับบัญชาแบบละมุนละม่อม ถ้าผู้บังคับบัญชายังเลขก็ต้องรายงานต่อผู้มีอำนาจเหนือผู้บังคับบัญชา โดยทำเต็มความสามารถที่จะทำได้โดยที่ข้าพเจ้าและผู้บริสุทธิ์จะได้รับผลกระทบน้อยที่สุด แจ้งให้เพื่อนข้าราชการที่สนิทมาก ๆ ทราบ รายงานหนังสือโดยไม่เปิดเผยผู้แจ้ง

จากข้อมูลเอกสาร

พบว่าสอดคล้องกับงานวิจัยของ ขนิษฐา สารพิมพ์. (2554) ที่สำรวจสถานภาพจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พบว่า เมื่อเกิดปัญหาเกี่ยวกับจริยธรรมกับตัวข้าราชการ พบว่า ข้าราชการพลเรือนมีแนวโน้มทางเลือกแก้ไขปัญหของตนเอง คือ การปรึกษา พูดคุยกับเพื่อนร่วมงานมากที่สุด รองลงมาคือปรึกษา พูดคุยกับผู้บังคับบัญชาเหนือชั้นขึ้นไป และอันดับสามคือ ปล่อยาง นิ่งเฉย แนวโน้มที่ยังไม่เป็นทางเลือกของข้าราชการเมื่อเกิดปัญหายจริยธรรม คือการพูดคุย ร้องเรียนกับสื่อมวลชน รองลงมาคือการพูดคุย ร้องเรียนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงาน ก.พ. ป.ป.ช. นักการเมือง เป็นต้น และอันดับที่สามคือ การพูดคุย ร้องเรียนกับคณะกรรมการจริยธรรม

4.1.8 สภาพปัญหาของการนำประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนไปบังคับใช้

4.1.8.1 ปัญหาด้านการดำเนินงานนำประมวลจริยธรรมฯไปปฏิบัติ พบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มากกว่าครึ่งหนึ่งเห็นว่าปัญหาของการนำประมวลจริยธรรมฯไปบังคับใช้ในหน่วยงาน มีปัญหาด้านการดำเนินงาน ซึ่งเรียงตามลำดับดังนี้

(1) การขาดความต่อเนื่องของการส่งเสริมโครงการ (กลุ่มตัวอย่างประมาณเกือบ 7 ใน 10 ส่วน หรือร้อยละ 68.4)

(2) กลุ่มงานจริยธรรมซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบงานนี้มีงานอื่นที่ต้องทำอยู่แล้ว (กลุ่มตัวอย่างประมาณเกือบ 7 ใน 10 ส่วนหรือร้อยละ 68.0)

(3) ขาดงบประมาณสนับสนุน (กลุ่มตัวอย่างประมาณเกือบ 7 ใน 10 ส่วนหรือร้อยละ 66.3)

(4) การที่ไม่มีบุคลากรรับผิดชอบอย่างชัดเจนทำให้ขาดการติดตามผล (กลุ่มตัวอย่างประมาณ 6 ใน 10 ส่วนหรือร้อยละ 61.6)

(5) ไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรง (กลุ่มตัวอย่างประมาณครึ่งหนึ่งหรือร้อยละ 52.1)

โดยระดับของการเกิดปัญหาดังกล่าวส่วนใหญ่เกิดบ่อยครั้งจนถึงเกิดขึ้นเป็นประจำ ดังตาราง 4.14

ตาราง 4.14 แสดงจำนวน ร้อยละ ของกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับปัญหาในการนำประมวลจริยธรรม

ข้าราชการพลเรือนไปบังคับใช้ในหน่วยงาน : ด้านการดำเนินงาน

ปัญหาในการนำประมวลฯไปปฏิบัติ	สภาพปัญหา จำนวน ร้อยละ (n=5,795)				
	มี ระดับปัญหา				ไม่มี
	รวม	เป็นประจำ	บ่อยครั้ง	นานครั้ง	
1.ขาดความต่อเนื่องของการส่งเสริมโครงการ	3964 68.4	1231 21.2	1419 24.5	1314 22.7	1503 25.9
2.ผู้รับผิดชอบ (กลุ่มงานจริยธรรม) มีงานอื่นที่ต้องปฏิบัติ	3941 68.0	1520 26.2	1313 22.7	1108 19.1	1496 25.8
3.ขาดงบประมาณสนับสนุน	3841 66.3	1449 25.0	1290 22.3	1102 19.0	1587 27.2
4.ไม่มีบุคลากรที่รับผิดชอบงานด้านจริยธรรมอย่างชัดเจน ทำให้ขาดการติดตามและส่งเสริมการปฏิบัติตามจริยธรรม	3567 61.6	1267 21.9	1229 21.2	1071 18.5	1871 32.3
5.ไม่มีหน่วยงานที่จะรับผิดชอบโดยตรงในเรื่องนี้	3,017 52.1	937 16.2	961 16.6	1119 19.3	2421 41.8

นอกจากนั้นกลุ่มตัวอย่างได้ให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติม ดังนี้ ควรมีการให้ตั้งหน่วยงานด้านจริยธรรมในทุกองค์กร และของบประมาณสนับสนุนประจำปีอย่างต่อเนื่อง มีเจ้าหน้าที่ประจำ

4.1.8.2 ปัญหาด้านผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง พบว่าข้าราชการกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เกินครึ่งหนึ่งเห็นว่าการนำประมวลจริยธรรมฯ ไปบังคับใช้ในหน่วยงาน มีปัญหาด้านการผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงาน โดยระดับของการเกิดปัญหาดังกล่าวส่วนใหญ่เกิดนานครั้งจนถึงเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ดังตาราง 4.15 ซึ่งเรียงตามลำดับดังนี้

ปัญหาลำดับแรกเป็นปัญหาบุคลากร ได้แก่

(1) ข้าราชการขาดความสนใจในการรับรู้ประมวลจริยธรรมฯ (กลุ่มตัวอย่างประมาณกว่า 7 ใน 10 ส่วนหรือร้อยละ 73.3)

(2) เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานยังไม่ให้ความสำคัญกับเรื่องจริยธรรม (กลุ่มตัวอย่างประมาณ 7 ใน 10 ส่วนหรือร้อยละ 70.0)

(3) การไม่มีจิตสำนึกของบุคลากร (กลุ่มตัวอย่างประมาณ 7 ใน 10 ส่วนหรือร้อยละ 69.4)

ปัญหาลำดับรองลงมาคือปัญหาเกี่ยวกับผู้บริหาร ได้แก่

(1) ผู้บริหารยังขาดการมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง (กลุ่มตัวอย่างประมาณกว่า 6 ใน 10 ส่วนหรือร้อยละ 60.2)

(2) ผู้บริหารไม่ให้ความสำคัญไม่ให้การสนับสนุน (กลุ่มตัวอย่างประมาณมากกว่าครึ่งหนึ่งหรือร้อยละ 54.1)

(3) ผู้บริหาร/ผู้บังคับบัญชาประพฤติฝ่าฝืนจริยธรรมเสียเอง (กลุ่มตัวอย่างประมาณเกือบครึ่งหนึ่งหรือร้อยละ 49.2)

ตาราง 4.15 แสดงจำนวน ร้อยละ ของกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับปัญหาในการนำประมวลจริยธรรม

ข้าราชการพลเรือนไปบังคับใช้ในหน่วยงาน : ด้านผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

ปัญหาในการนำประมวลฯไปปฏิบัติ	สภาพปัญหา จำนวน ร้อยละ (n=5,795)				
	มี ระดับปัญหา				ไม่มี
	รวม	เป็น ประจำ	บ่อยครั้ง	นานครั้ง	
1.ข้าราชการขาดความสนใจในการรับรู้ ประมวลจริยธรรมฯ	4133 73.3	1038 17.9	1549 26.7	1546 26.7	1326 22.9

ปัญหาในการนำประมวลฯไปปฏิบัติ	สภาพปัญหา จำนวน ร้อยละ (n=5,795)				
	มี ระดับปัญหา				ไม่มี
	รวม	เป็น ประจำ	บ่อยครั้ง	นานครั้ง	
2.เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานยังไม่ให้ความสำคัญ กับเรื่องจริยธรรม	4055 70.0	900 15.5	1492 25.7	1663 28.7	1423 24.6
3.การไม่มีจิตสำนึก ของบุคลากร	4019 69.4	865 14.9	1332 23.0	1822 31.4	1460 25.2
4.ผู้บริหารยังขาดการมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง	3492 60.2	798 13.8	1187 20.5	1507 26.0	1966 33.9
5.ผู้บริหารไม่ให้ความสำคัญ ไม่ให้การ สนับสนุน	3,133 54.1	698 12.0	1046 18.1	1389 24.0	2315 39.9
6.ผู้บริหาร/ผู้บังคับบัญชาประพฤติฝ่าฝืน จริยธรรมเสียเอง	2853 49.2	549 9.5	719 12.4	1585 27.4	2556 44.1

นอกจากนั้นกลุ่มตัวอย่างยังมีข้อคิดเห็นเพิ่มเติมหลายประเด็นดังนี้

(1) ข้าราชการบางกลุ่มบางพวกใช้เวลาราชการไปในเรื่องส่วนตัวเบียดบังเวลาในการทำงาน ไม่ค่อยทุ่มเทเวลาให้กับงานอย่างเต็มที่

(2) อยากให้นักการเมืองเป็นตัวอย่างที่ดี ก่อน เนื่องจากข้าราชการจะอยู่ภายใต้อำนาจของข้าราชการการเมือง ซึ่งการเมืองบังคับให้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรมทำให้ข้าราชการอยู่ลำบาก

(3) ควรมีการให้ความรู้ทั่ว ๆ ไป กับข้าราชการพลเรือนระดับทั่ว ๆ ไป

(4) ควรมีการอบรมอยู่ในหน่วยงานในทุกๆ ระดับ

(5) ควรมีหลักสูตรการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน สำหรับข้าราชการ ในทุกระดับ ทั้งผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน โดยมีการอบรมเป็นประจำทุกปีอย่างสม่ำเสมอ

4.1.8.3 ด้านการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมฯ พบว่าข้าราชการส่วนใหญ่มากกว่าครึ่งหนึ่งเห็นว่า ในการนำประมวลจริยธรรมฯไปบังคับใช้ในหน่วยงาน มีปัญหาด้านการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมฯ ซึ่งเรียงตามลำดับ ดังนี้

(1) การที่ไม่เห็นผลที่ตามมาเป็นรูปธรรม (มากกว่า 7 ใน 10 ส่วนหรือร้อยละ 73.1)

(2) การขาดบทลงโทษที่ชัดเจนกับผู้กระทำผิดจริยธรรม (เกือบ 7 ใน 10 ส่วนหรือร้อยละ 68.5)

(3) ไม่มีการบังคับใช้อย่างจริงจังเพราะกระทบผลประโยชน์ของผู้บริหารองค์กร (กว่า 6 ใน 10 ส่วนหรือร้อยละ 60.0)

โดยระดับของการเกิดปัญหาดังกล่าวส่วนใหญ่เกิดนานครั้ง เกิดขึ้นบ่อยครั้งจนถึงเกิดเป็นประจำ ดังตาราง 4.16

**ตาราง 4.16 แสดงจำนวน ร้อยละ ของกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับปัญหาในการนำประมวลจริยธรรม
ข้าราชการพลเรือนไปบังคับใช้ในหน่วยงาน : ด้านการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมฯ**

ปัญหาในการนำประมวลฯไปปฏิบัติ	สภาพปัญหา จำนวน ร้อยละ (n=5,795)				
	มี ระดับปัญหา				ไม่มี
	รวม	เป็น ประจำ	บ่อยครั้ง	นานครั้ง	
1.ไม่เห็นผลที่ตามมาเป็นรูปธรรม	4,235 73.1	1374 23.7	1544 26.6	1317 22.7	1220 21.1
2.ขาดบทลงโทษที่ชัดเจนกับผู้กระทำผิดจริยธรรม	3,968 68.5	1217 21.0	1428 24.6	1323 22.8	1468 25.3
3.ไม่มีการบังคับใช้อย่างจริงจังเพราะกระทบผลประโยชน์ของผู้บริหารองค์กร	3,476 60.0	1013 17.5	1162 20.1	1301 22.5	1913 33.0

นอกจากนี้กลุ่มตัวอย่างให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมดังนี้ มีข้าราชการเล่นการพนันไม่มีการลงโทษในกรม และตำรวจมาจับ ไม่มีการรายงานต่ออธิการบดี

จากข้อมูลเอกสาร พบว่าประมวลจริยธรรม ข้อ 18 กำหนดว่า การฝ่าฝืนจริยธรรมของประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน เป็นความผิดวินัยตามกฎหมายว่าด้วยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547 หรือระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. 2537 แล้วแต่กรณี และ ข้อ 19 กำหนดว่า เมื่อมีกรณีการฝ่าฝืนจริยธรรม ผู้บังคับบัญชาอาจสั่งลงโทษทางวินัย ว่ากล่าวตักเตือน ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือสั่งให้ได้รับการพัฒนาตามที่เห็นสมควร (ประมวลจริยธรรม, 2552)

นอกจากนี้ยังลักษณะ หอตระกูล (2551) ระบุไว้ว่า เป็นครั้งแรกที่มีการบัญญัติจรรยาข้าราชการแยกออกจากวินัยข้าราชการ นั่นคือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับจรรยาข้าราชการพลเรือนแยกออกจากบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวินัยข้าราชการ เพื่อให้หน่วยงานต่างๆ ไปจัดทำจรรยาข้าราชการที่เหมาะสมกับหน่วยงานของแต่ละประเภท

4.1.8.4 ด้านเนื้อหาประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พบว่าข้าราชการส่วนใหญ่มากกว่าครึ่งหนึ่งเห็นว่า ในการนำประมวลจริยธรรมฯไปบังคับใช้ในหน่วยงาน มีปัญหาด้านเนื้อหาประมวลจริยธรรมฯ ซึ่งเรียงตามลำดับ ดังนี้

- (1) เนื้อหาประมวลจริยธรรมเป็นเรื่องเข้าใจยากเพราะเป็นเรื่องของกฎหมาย (กลุ่มตัวอย่างประมาณกว่า 6 ใน 10 ส่วนหรือร้อยละ 61.9)
- (2) ตัวประมวลฯมีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายหลายส่วน (กลุ่มตัวอย่างประมาณเกือบ 6 ใน 10 ส่วนหรือร้อยละ 59.2)
- (3) เนื้อหาประมวลจริยธรรมฯไม่ชัดเจน (กลุ่มตัวอย่างประมาณเกือบ 6 ใน 10 ส่วนหรือร้อยละ 56.1)

โดยระดับของการเกิดปัญหาดังกล่าวส่วนใหญ่เกิดนานครั้งจนถึง เกิดขึ้นบ่อยครั้ง ดังตาราง 4.17

ตาราง 4.17 แสดงจำนวน ร้อยละ ของกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับปัญหาในการนำประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนไปบังคับใช้ในหน่วยงาน : ด้านเนื้อหาประมวลจริยธรรมฯ

ปัญหาในการนำประมวลฯไปปฏิบัติ	สภาพปัญหา จำนวน ร้อยละ (n=5,795)				
	มี ระดับปัญหา				ไม่มี
	รวม	เป็น ประจำ	บ่อยครั้ง	นานครั้ง	
1.เนื้อหาประมวลจริยธรรมซึ่งมีเรื่องของกฎหมายจึงเป็นเรื่องเข้าใจยาก	3586 61.9	810 14.0	1300 22.4	1476 25.5	1794 31.0
2.ตัวประมวลฯ ซ้ำซ้อนกับกฎหมายหลายส่วน	3431 59.2	652 11.3	1207 20.8	1572 27.1	1950 33.6
3.เนื้อหาประมวลจริยธรรมฯไม่ชัดเจน	3251 56.1	608 10.5	1189 20.5	1454 25.1	2157 37.2

นอกจากนั้น กลุ่มตัวอย่างให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมว่าข้อกำหนดในจริยธรรมมีความเป็นนามธรรมมาก จนไม่เข้าใจว่าจะต้องประพฤติอย่างไร ไม่แน่ใจว่าข้าราชการจำเป็นต้องมีประมวลจริยธรรมสำหรับข้าราชการที่เป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ มองว่าจริยธรรมของข้าราชการคือการปฏิบัติงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นหลักการทำงานที่มุ่งผลฤทธิ์ทั้งทางด้านการบริการหรือนโยบาย น่าจะเพียงพอแล้วซึ่งปัจจุบันมี พรก. ระเบียบการบริหารกิจการมในเมืองที่ดีอยู่แล้ว หากทำงานมีผลสัมฤทธิ์ดีเรื่องอื่น ๆ ก็น่าจะดี ไม่จำเป็นต้องมีประมวลจริยธรรม ของ ข้าราชการอีก จริยธรรมข้าราชการพลเรือนกับจรรยาบรรณ เหมือนกันหรือไม่ เข้าใจเรื่องจรรยาบรรณ แต่ไม่เข้าใจ คำว่า ประมวลจริยธรรม บัญญัติของประมวลจริยธรรมซ้ำซ้อนกับเรื่องวินัยของข้าราชการรวมทั้งมีข้อความที่ไม่ชัดเจนก่อให้เกิดการตีความจนกว้างขวางหาขอบเขตหรือมาตรฐานไม่ได้ จนข้าราชการรู้สึกว่าการตีตัวไปทางไหนก็ผิดไปหมด

4.1.8.5 ปัญหาด้านองค์กร พบว่าข้าราชการส่วนใหญ่มากกว่าครึ่งหนึ่งเห็นว่าการนำประมวลจริยธรรมฯไปบังคับใช้ในหน่วยงาน มีปัญหาด้านองค์กร ประกอบด้วย

(1) ค่านิยมของข้าราชการแบบเก่าที่ไม่พร้อมยอมรับความเปลี่ยนแปลง (กลุ่มตัวอย่างประมาณเกือบ 7 ใน 10 ส่วนหรือร้อยละ 67.8)

(2) วัฒนธรรมขององค์กรเป็นอุปสรรคที่สำคัญ(กลุ่มตัวอย่างประมาณกว่า 6 ใน 10 ส่วนหรือร้อยละ 63.2)

โดยระดับของการเกิดปัญหาดังกล่าวส่วนใหญ่เกิดนานครั้งจนถึง เกิดขึ้นบ่อยครั้ง ดังตาราง

4.18

ตาราง 4.18 แสดงจำนวน ร้อยละ ของกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับปัญหาในการนำประมวลจริยธรรม

ข้าราชการพลเรือนไปบังคับใช้ในหน่วยงาน : ด้านองค์กร

ปัญหาในการนำประมวลฯไปปฏิบัติ	สภาพปัญหา จำนวน ร้อยละ (n=5,795)				
	มี ระดับปัญหา				ไม่มี
	รวม	เป็น ประจำ	บ่อยครั้ง	นานครั้ง	
1. ค่านิยมของข้าราชการแบบเก่าที่ไม่พร้อมยอมรับความเปลี่ยนแปลง	3930 67.8	1148 19.8	1321 22.8	1461 25.2	1550 26.7
2 .วัฒนธรรมขององค์กรเป็นอุปสรรคที่สำคัญ	3663	1039	1226	1398	1807

	63.2	17.9	21.2	24.1	31.2
--	------	------	------	------	------

4.1.8.6 ปัญหาด้านสังคม/เศรษฐกิจ พบว่าข้าราชการส่วนใหญ่มากกว่าครึ่งหนึ่งเห็นว่า ในการนำประมวลจริยธรรมฯไปบังคับใช้ในหน่วยงาน มีปัญหาด้านสังคม/เศรษฐกิจ เรียงลำดับ ได้ดังนี้

(1) ปัญหาจากระบบอุปถัมภ์ของสังคมไทย (กลุ่มตัวอย่างประมาณกว่า 8 ใน 10 ส่วนหรือร้อยละ 80.0)

(2) รายได้ของข้าราชการไม่เพียงพอ เอาเวลาราชการไปทำงานอื่นเป็นอาชีพเสริม (กลุ่มตัวอย่างประมาณกว่า 7 ใน 10 ส่วนหรือร้อยละ 73.1)

(3) คนในสังคมขาดจิตสาธารณะ (กลุ่มตัวอย่างประมาณมากกว่า 7 ใน 10 ส่วนหรือร้อยละ 74.1)

(4) การมีค่านิยมแบบอำนาจนิยม (กลุ่มตัวอย่างประมาณกว่า 7 ใน 10 ส่วนหรือร้อยละ 73.0)

โดยระดับของการเกิดปัญหาดังกล่าวส่วนใหญ่เกิดนานครั้ง เกิดขึ้นบ่อยครั้ง จนถึงเกิดขึ้นเป็นประจำ ดังตาราง 4.19

ตาราง 4.19 แสดงจำนวน ร้อยละ ของกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับปัญหาในการนำประมวลจริยธรรม

ข้าราชการพลเรือนไปบังคับใช้ในหน่วยงาน : ด้านสังคม/เศรษฐกิจ

ปัญหาในการนำประมวลฯไปปฏิบัติ	สภาพปัญหา จำนวน ร้อยละ (n=5,795)				
	มี ระดับปัญหา				ไม่มี
	รวม	เป็นประจำ	บ่อยครั้ง	นานครั้ง	
1. ระบบอุปถัมภ์ของสังคมไทย	4,635 80.0	1909 32.9	1444 24.9	1282 22.1	890 15.4
2. รายได้ของข้าราชการไม่เพียงพอ เอาเวลาราชการไปทำงานอื่นเป็นอาชีพเสริม	4,326 74.6	1050 18.1	1382 23.8	1894 32.7	1197 20.7
3. ขาดจิตสาธารณะ	4,297 74.1	1079 18.6	1572 27.1	1646 28.4	1235 21.3

4.ค่านิยมแบบอำนาจนิยม	4,230	1246	1474	1510	1295
	73.0	21.5	25.4	26.1	22.3

นอกจากนี้กลุ่มตัวอย่างมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมว่า ในระบบราชการยังมีระบบอุปถัมภ์อยู่มาก ไม่เป็นธรรมกับผู้ปฏิบัติงานด้วยความสุจริตใจ ฉะนั้นควรมีจะปรับปรุงเรื่องระบบอุปถัมภ์ในองค์กรให้มากขึ้น ในสังคมข้าราชการยังคงใช้ระบบอุปถัมภ์ และการใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิดอยู่ ถ้าข้าราชการไทยไม่มีเส้นสายหรือพรรคพวก หน้าที่การงานก็ไม่เจริญ ข้าราชการเป็นอาชีพที่มั่นคงแต่รายได้น้อย โดยเฉพาะข้าราชการชั้นผู้น้อย ทำให้ต้องเผชิญกับค่าครองชีพที่สูงขึ้น ทำให้มีความสุขในการทำงานน้อย ข้าราชการจึงอาจใช้เวลานอกราชการไปหารายได้เสริม เพราะอาจถูกมองว่าใช้เวลาราชการปฏิบัติงานนอกเวลาในทางที่ทำให้ราชการเสียผลประโยชน์หรือเกิดภาพลักษณ์ที่ไม่เหมาะสมได้

4.2 ตอนที่ 2 ผลการจัดทำแนวทาง/มาตรการในการพัฒนากระบวนการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

จากผลการวิจัยที่ได้ข้อมูลจากการสนทนากลุ่มย่อยกับข้าราชการพลเรือนจากหน่วยงานทั้งระดับปฏิบัติการและระดับบริหารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามประมวลจริยธรรม จำนวน 6 กลุ่ม สรุปแนวทางในการจัดทำมาตรการในการพัฒนาส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนทั้งระดับปฏิบัติการและผู้บริหาร ได้ดังนี้

จากข้อมูลจากการสนทนากลุ่มย่อยในกลุ่มผู้บริหารของหน่วยงานราชการ ได้ข้อมูลสรุปดังนี้

1) ด้านโครงสร้างและด้านบุคลากร

จากผลการสนทนากลุ่มย่อยในกลุ่มผู้บริหารข้าราชการพลเรือน พบข้อสรุปคือ

(1) “หัวหน้างานคุ้มครองจริยธรรม” ไม่ควรเป็นรองอธิบดีฝ่ายบริหารการเจ้าหน้าที่ด้าน

บุคลากร/

บริหารทรัพยากรบุคคล เพราะบางคดีที่เกิดขึ้นทำให้กลุ่มงานฯ ไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะอาจเป็นผลประโยชน์ทับซ้อน (conflict of interest)

(2) กลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม ต้องเป็นหน่วยงานอิสระ

- หัวหน้ากองการเจ้าหน้าที่เป็นกรรมการจริยธรรม
- มีการดำเนินการขับเคลื่อนต่อเนื่องจริงจัง
- ผู้กำกับดูแลต้องเป็นผู้ที่มีความโปร่งใสเป็นที่ประจักษ์ของทุกคนในหน่วยงาน
- สร้างแรงจูงใจ/ขวัญกำลังใจ

(3) มีการเผยแพร่ประมวลฯ ให้ข้าราชการในหน่วยงานทราบอย่างต่อเนื่อง

(4) กำหนดให้มีกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม ไว้ในกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการ โดยผู้อำนวยการกลุ่มเป็นตำแหน่งทางวิชาการระดับเชี่ยวชาญ ขึ้นตรงกับอธิบดี

(5) กระบวนการแต่งตั้งคณะกรรมการจริยธรรม หัวหน้ากลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม ไม่ควรเป็นเลขานุการ อาจเป็นรองประธาน หรือกรรมการโดยให้ ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่เป็นเลขานุการ เนื่องจากกลุ่มงานคุ้มครองฯ อยู่ในกองการเจ้าหน้าที่จะทำให้งานคล่องตัวขึ้น เพราะปัจจุบันผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ ไม่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับกลุ่มงานคุ้มครองฯ ที่ไม่ชัดเจน ทำให้บางครั้งไม่ค่อยใส่ใจ

(6) กลุ่มงานคุ้มครองฯ ควรมีบุคลากรจากหน่วยพัฒนาระบบบริหารทรัพยากรบุคคล, วินัย กฎหมาย มีการกำหนดงบประมาณสำหรับกลุ่มฯ

(7) ทำให้การปฏิบัติตามข้อบัญญัติจริยธรรม เป็นสิ่งที่ออกมาจากใจของทุกคน เป็นวิธีการดำเนินงานปกติ (ไม่ใช่กระบวนการดำเนินงานอย่างตั้งใจ) และเกิดผลอย่างชัดเจนของผลการกระทำนั้น โดยการยกย่องทำให้เกิดความภาคภูมิใจ สำหรับผู้ที่ไม่ประพฤติตามข้อบัญญัติฯ มีข้อลงโทษทางวินัยอยู่แล้ว

ส่วนข้อมูลการสนทนากลุ่มย่อยกับกลุ่มเจ้าหน้าที่จำนวน 5 กลุ่มได้ข้อสรุปดังนี้

(1) หน่วยงานมีแผนการดำเนินการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมแต่เป็นภารกิจรอง หรือเป็นงานฝากไว้กับหน่วยงานอื่น เช่น กองการเจ้าหน้าที่ หรือกลุ่มงานวินัย ทำให้ไม่มีการ

ขับเคลื่อนอย่างจริงจัง การรายงานผลการดำเนินงานตามประมวลจริยธรรมมีหลายหน่วยงานที่ดูแล ทำให้ส่วนราชการต้องทำรายงานเพื่อตอบหลายหน่วยงาน เป็นการเพิ่มภาระงาน จึงควรมีการประสานให้เหลือการรายงานไปที่หน่วยงานเดียว ควรรับรองให้เป็นหน่วยงานที่ชัดเจนจะได้มีการกิจที่ชัดเจน

(2) ผู้ปฏิบัติงานที่รับผิดชอบควรมีการกำหนดคุณสมบัติและมีหลักสูตรฝึกอบรม รวมทั้งมีค่าตอบแทนให้ผู้ปฏิบัติงาน เนื่องจากปัจจุบัน บางหน่วยงานผู้ปฏิบัติงานนี้คือนิติกร

(3) ควรมีหน่วยรับเรื่องราวร้องทุกข์ และมีช่องทางการร้องเรียนเรื่องนี้อย่างชัดเจน หรือควรมีผู้ทำการคัดกรองเรื่องร้องทุกข์ และมีกระบวนการที่ชัดเจนในการดำเนินงานเรื่องร้องทุกข์

(4) ควรให้คณะกรรมการมีวาระการทำงานยาวนานกว่าที่เป็นอยู่ปัจจุบัน และควร กำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการให้ชัดเจน วาระของคณะกรรมการคุ้มครองจริยธรรม ควรกำหนดให้มีวาระ 6 ปี

(5) คณะกรรมการที่มาจากผู้บริหารตามที่กำหนดไว้ในประมวลจริยธรรม ควรเป็นระดับรองอธิบดีลงมา (ควรยกเว้นผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน) และระบุเป็นตำแหน่ง (ไม่ควรใช้เป็นชื่อบุคคล) ไว้ในประมวลจริยธรรมฯ

จากข้อมูลการสำรวจพบประเด็นดังนี้

ควรมีมาตรการที่กำหนดการดำเนินงานอย่างชัดเจนและมีองค์ประกอบคือ คณะผู้รับผิดชอบในการดูแลมาตรการ กำหนดโครงสร้างหน่วยงานที่รับผิดชอบให้ชัดเจนและจัดสรรทรัพยากรในการดำเนินงาน ควรมีการตั้งกลุ่มส่งเสริมจริยธรรม กำหนดบุคลากร และความก้าวหน้าในสายงาน และมีการจัดทำคำอธิบายหน้าที่ความรับผิดชอบ (Job description)

จากข้อมูลเอกสาร

สำหรับการจัดตั้งกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม พบว่า ในเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน หมวด ๓ กติและระบบการบังคับใช้ประมวลจริยธรรม ที่กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรคุ้มครองจริยธรรมได้แก่ ก.พ. คณะกรรมการจริยธรรมประจำส่วนราชการ หัวหน้าส่วนราชการ และกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม โดยในข้อ 17 กำหนดให้ จัดตั้งกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมขึ้นในทุกส่วนราชการขึ้นตรงต่อหัวหน้าส่วนราชการ มีหน้าที่คุ้มครองจริยธรรมตามประมวลจริยธรรมนี้ ซึ่งมีความเป็นอิสระ โดยมีข้าราชการซึ่ง

ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้นขึ้นไปเป็นหัวหน้ากลุ่ม (ประมวลจริยธรรม, 2552) ดังนั้นตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2552 เห็นชอบกับประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนตามที่สำนักงาน ก.พ. เสนอ สำหรับการจัดตั้งกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมให้เป็นตามความเห็นของสำนักงาน ก.พ.ร. ซึ่งเห็นควรให้ใช้ประโยชน์จากหน่วยงานการเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบครอบคลุมภารกิจการบริหารงานบุคคลในภาพรวมทั้งระบบอยู่แล้ว นอกจากนี้ การกำหนดให้มีคณะกรรมการจริยธรรมประจำแต่ละหน่วยงานนั้นก็มีความพอเพียงต่อการให้หลักประกันเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการดำเนินงานเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองจริยธรรมอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม ก.พ.มีมติในการประชุมครั้งที่ 3/2553 วันที่ 8 มีนาคม 2553 เห็นควรให้เปลี่ยนศูนย์ประสานราชการใสสะอาดของส่วนราชการและจังหวัด หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจด้านการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลเป็นกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมของส่วนราชการและจังหวัดและปฏิบัติงานภายใต้กำกับดูแลของเลขาธิการ (สำนักงาน ก.พ.,) และเมื่อคณะกรรมการจริยธรรมส่วนราชการและจังหวัดเสนอขอทบทวนมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2553 เห็นชอบตามมติคณะกรรมการ ก.พ.ครั้งที่ 3/2553 วันที่ 8 มีนาคม 2553

2) ด้านกระบวนการ

จากการสนทนากลุ่มย่อยกับกลุ่มผู้บริหารพบข้อสรุปดังนี้

(1) ควรมีกระบวนการดำเนินการจัดการเรื่องร้องเรียน

เมื่อมีการดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม หากพบเห็นผู้ไม่ปฏิบัติตามสามารถร้องเรียนได้ตามช่องทาง แต่เมื่อมีผู้ร้องเรียนแล้ว กลุ่มคุ้มครองไม่สามารถดำเนินการได้ หรือในการประชาสัมพันธ์ให้ปฏิบัติตามประมวล ถ้าไม่ปฏิบัติถือว่าผิดวินัย แล้วจะดำเนินการอย่างไรต่อไป ซึ่งเป็นปัญหาต่อผู้ดูแล

(2) ผู้ปฏิบัติตามประมวล ควรได้รับความดีความชอบ เช่น เลื่อนขั้นเงินเดือนมากกว่าคนที่ไม่ปฏิบัติตาม

(3) ผู้บริหารควรปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา

(4) สอดแทรกเรื่องการปฏิบัติตามประมวลทุกครั้งที่มีการอบรม สัมมนา ประชุม คุงาน และ นำเสนอผลการปฏิบัติดีของเจ้าหน้าที่ และผลการปฏิบัติที่ไม่ดี เพื่อให้ทุกคนทราบ

(5) กำหนดแผนในการปฏิบัติตามประมวล

(6) ควรมีมาตรการที่กำหนดการดำเนินงานอย่างชัดเจนและมีองค์ประกอบคือ คณะผู้รับผิดชอบในการดูแลมาตรการ ให้มีการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลอย่างชัดเจน เช่น อาจมีการกำหนดให้ทุกส่วนราชการต้องมีตัวชี้วัด ในการดำเนินการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวล เป็นตัวชี้วัด 1 ของการวันผลสัมฤทธิ์ การปฏิบัติงานของส่วนราชการ โดยรวมไว้ในตัวชี้วัดของ ก.พ.ร. เป็นต้น

(7) ควรมีการตั้งกลุ่มส่งเสริมจริยธรรม มีคน งบประมาณ ในกองการเจ้าหน้าที่ เพิ่มกลุ่มงานที่ทำงานด้านนี้โดยตรง มีหัวหน้ากลุ่ม 1 คน ผู้ปฏิบัติงาน 3-4 คน ทำงานด้านจัดทำแผนส่งเสริมจริยธรรม ส่งเสริมความผาสุก เพื่อเน้นการทำงานเชิงบวกในการจูงใจข้าราชการ

(8) ควรมีการกำหนดระเบียบแบบแผน การดำเนินงานที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม กำหนดบทบาทที่ชัดเจน และมีหน่วยงานรับผิดชอบอย่างชัดเจน

(9) มาตรการส่งเสริมการปฏิบัติตามจริยธรรมควรมีมาก ๆ

- ให้รางวัล
- นำเสนอเป็นตัวอย่างให้ข้าราชการทั่วไปได้รับรู้ โดยการให้มีทีมไปค้นหาผู้มีจริยธรรมในหน่วยงาน ตรวจสอบประวัติ แล้วยกย่องผู้ประพฤตินั้น
- แนวทางการดำเนินการด้านส่งเสริมจริยธรรมควรเป็นเชิงบวก สร้างสรรค์ พัฒนาแนวคิดให้ข้าราชการกล้าเป็นคนมีจริยธรรม ไม่ต้องแอบมีจริยธรรม

(10) สร้างสำนึกดีให้กับเจ้าหน้าที่โดยแบ่งกลุ่มให้กับข้าราชการและจัดทำกิจกรรมส่งเสริมให้เหมาะกับแต่ละกลุ่ม

สำหรับข้อมูลจากการสนทนากลุ่มย่อยกับกลุ่มเจ้าหน้าที่จำนวน 5 กลุ่ม ได้ข้อสรุปดังนี้

- 1) ให้มีโครงสร้างของหน่วยงานดำเนินงานส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมที่ชัดเจนซึ่งจะส่งผลไปยังงบประมาณและบุคลากร
- 2) ทำความชัดเจน เกี่ยวกับความผิดวินัยและการผิดจริยธรรม
- 3) ผู้บริหารต้องให้ความสำคัญและควรสนับสนุนให้มากขึ้น เท่าที่ผ่านมาผู้บริหารงานคุ้มครองจริยธรรมปรับเปลี่ยนบ่อยทำให้งานไม่ต่อเนื่อง
- 4) งบประมาณ และบุคลากรปฏิบัติงานในการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม

5) การให้ความสำคัญของผู้บริหาร จะทำให้บุคลากรผู้รับผิดชอบมีขวัญกำลังใจที่จะปฏิบัติงาน

6) จัดทำมาตรฐานกลางของมาตรการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานต่างได้นำไปปรับใช้ดำเนินการ

7) ให้มีตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินการส่งเสริม เช่น จำนวนคนที่ปฏิบัติตามประมวลเพิ่มขึ้น

8) ผู้บริหารต้องให้ความสำคัญ สำนักงาน ก.พ. ควรดำเนินการเสริมสร้างจิตสำนึกให้แก่ผู้บริหาร

9) กำหนดโครงสร้างที่ชัดเจนของกลุ่มงาน ให้มีงบประมาณ บุคลากร ความก้าวหน้า ในสายงาน และมีการจัดทำ job description

10) สำนักงาน ก.พ. ควรทำคู่มือการดำเนินการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลให้หน่วยงาน ปัจจุบันก.พ.ออกประมวลแล้วให้หน่วยงานดำเนินการทำเอง ทำให้ไม่มีมาตรฐานที่แน่นอน

11) ให้สำนักงาน ก.พ. กำหนดมาตรฐานกลางของมาตรการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม ให้มีสภาพบังคับใช้ เพื่อให้หน่วยงาน ได้นำไปปฏิบัติ

12) จัดทำความชัดเจนระหว่างบทลงโทษทางวินัยกับจริยธรรม เพราะปัจจุบันมีความซ้ำซ้อน ซึ่งการลงโทษทางวินัยมีน้ำหนักมากกว่า ทำให้การลงโทษทางจริยธรรมไม่เกิดผล

3) ด้านมาตรการการลงโทษผู้ประพฤติผิดตามประมวลจริยธรรม และ ประสิทธิภาพของมาตรการลงโทษ

จากการสนทนากลุ่มย่อยกับกลุ่มผู้บริหาร ได้ข้อสรุปดังนี้

(1) ยังไม่บรรลุผล ตั้งแต่มีการประกาศใช้ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ยังไม่เคยมีการลงโทษเกิดขึ้น เพราะต้องไปเกี่ยวกับวินัยจึงจะลงโทษได้

(2) ยังไม่บรรลุผล เนื่องจากไม่ได้กำหนดมาตรการลงโทษไว้ให้มีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง เป็นแค่เพียงการว่ากล่าว ตักเตือน ทำให้ในทางปฏิบัติจริง ไม่มีผลใดๆเกิดขึ้นแก่ผู้ที่ทำผิดประมวล หรือทำผิดข้อบังคับจรรยาข้าราชการ ไม่มีผลในการลดเงินเดือนเหมือนการทำผิดวินัย

(3) ยังไม่บรรลุผล เนื่องจากตามประมวลไม่มีบทลงโทษกำหนดไว้ ไม่ได้กำหนดรูปแบบหรือหนังสือสั่งการ กฎระเบียบในการดำเนินการสอบสวน ตรวจสอบของคณะกรรมการจริยธรรมประจำส่วนราชการไว้ว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร ดังนั้นจึงยังไม่เคยมีการลงโทษ

(4) มาตรการลงโทษ ไม่มีความจำเป็นสำหรับจริยธรรมของข้าราชการ จึงไม่ควรมีมาตรการลงโทษ กลุ่มงานคุ้มครองไม่ต้องมีอำนาจในการลงโทษ หรืออำนาจในทางใดๆ การทำงานเป็นลักษณะการให้ทุน การส่งเสริมยกย่อง ให้รางวัลผู้มีจริยธรรม และแสดงออกให้ผู้คนทั่วไปได้รับรู้

(5) ไม่มีมาตรการลงโทษ เนื่องจากในประมวลไม่ได้กำหนดมาตรการและกลไกในการดำเนินการลงโทษไว้ ทำให้หน่วยงานไม่สามารถดำเนินการให้เป็นรูปธรรมได้ ฉะนั้น ในกรณีที่มีเรื่องร้องเรียน เรื่องจะเข้ากระบวนการจัดการข้อร้องเรียนตามปกติ สำนักงานก.พ. ซึ่งเป็นผู้ดูแลเรื่องประมวลจริยธรรม ควรกำหนดกลไก มาตรการการลงโทษให้ชัดเจนว่า ถ้ามีเรื่องร้องเรียนมาที่กลุ่มงานคุ้มครองแล้ว ต้องดำเนินการอย่างไร การตอบสนองต่อข้อร้องเรียนต้องมีระยะเวลาในการดำเนินการ หรือ เรื่องร้องเรียนเรื่องใดที่เป็นการผิดจริยธรรม เรื่องใดเป็นการผิดวินัย ข้อจริยธรรมใดที่ตรงกับข้อวินัย ไม่ต้องกำหนดบทลงโทษ แต่ข้อจริยธรรมใดที่ไม่ตรงกับข้อวินัย ต้องกำหนดบทลงโทษไว้เป็นการเฉพาะ

(6) ให้นำแนวประเพณีทางจริยธรรมไปผูกเกี่ยวไว้กับการประเมินผลการปฏิบัติราชการ

(7) ปรับกฎหมายให้เอื้อที่จะให้กลุ่มงานคุ้มครองมีอิสระในการทำงานที่แท้จริง ให้มีแผนงาน แผนคน แผนเงิน เหมือนกลุ่มพัฒนาการบริหาร ให้มีในทุกส่วนราชการอย่างเป็นทางการจากการสนทนากลุ่มย่อยกับกลุ่มเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติ ได้ข้อสรุปดังนี้

(1) เนื่องจากพบว่ายังไม่เคยมีใครถูกลงโทษตามประมวลจริยธรรมฯ นี้ มาตรการยังไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ ปัจจุบันยังไม่เห็นว่าสามารถบังคับใช้ได้จริง การลงโทษมีน้อยหรือไม่มี เพราะส่วนใหญ่จะใช้การลงโทษทางวินัย จึงควรสร้างความเชื่อมโยงระหว่างมาตรการลงโทษกับวินัย ควรมีคู่มือการลงโทษ การไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม และเชื่อมโยงกับการลงโทษทางวินัย

(2) ให้มีการบูรณาการกระบวนการดำเนินงานเรื่องร้องทุกข์ กำหนดให้มีหน่วยคัดแยกเรื่องร้องทุกข์ให้ชัดเจนว่าเป็นการประพฤติผิดตามประมวลจริยธรรม หรืออื่นๆ เพื่อส่งต่อการดำเนินงานได้ถูกต้องรวดเร็ว

(3) ควรกำหนดบทลงโทษให้เหมาะสมกับแต่ละความผิดตามประมวลจริยธรรมในแต่ละข้อ โดยทำเป็นมาตรฐานกลางและจัดทำเป็นคู่มือ

(4) ความไม่ชัดเจนของประมวลจริยธรรม และมีลักษณะเป็นนามธรรมมาก ไม่เป็นรูปธรรมทำให้การตีความว่าเป็นความผิดหรือไม่ทำได้ค่อนข้างยาก รวมทั้งมีความซ้ำซ้อนกับวินัยข้าราชการ ซึ่งกำหนดว่าหากจะถือเป็นความผิด ต้องเป็นความผิดวินัย จึงยังไม่มี การเอาผิดทางประมวลจริยธรรมฯ

จากข้อมูลการสำรวจพบประเด็น ดังนี้

(1) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ) ควรกำหนดมาตรฐานการประพฤติผิดจริยธรรมให้ชัดเจน และแยกจากความผิดทางวินัยให้ชัดเจน เพื่อให้หน่วยงานต่างๆ ได้นำไปปรับใช้

(2) ให้สำนักงาน ก.พ. กำหนดมาตรฐานกลางของมาตรการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมฯ ให้มีสภาพบังคับใช้ เพื่อให้หน่วยงาน สามารถนำไปปฏิบัติได้

4) มาตรการในการส่งเสริมการนำประมวลจริยธรรมไปปฏิบัติ

(1) สอดแทรกเรื่องการปฏิบัติตามประมวลทุกครั้งที่มีการอบรม สัมมนา ประชุม คุงาน และ นำเสนอผลการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ และผลการปฏิบัติที่ไม่ดี เพื่อให้ทุกคนทราบ

(2) จัดทำมาตรฐานกลางของมาตรการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานต่างได้นำไปปรับใช้ดำเนินการ ให้มีตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินการส่งเสริม เช่น จำนวนคนที่ปฏิบัติตามประมวลเพิ่มขึ้น

(3) สำนักงาน ก.พ. ควรทำคู่มือการดำเนินการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลให้หน่วยงาน ปัจจุบันก.พ.ออกประมวลแล้วให้หน่วยงานดำเนินการทำเอง ทำให้ไม่มีมาตรฐานที่แน่นอน

(4) ให้สำนักงาน ก.พ. กำหนดมาตรฐานกลางของมาตรการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม ให้มีสภาพบังคับใช้ เพื่อให้หน่วยงาน ได้นำไปปฏิบัติ

(5) มาตรการส่งเสริมการปฏิบัติตามจริยธรรม เช่นการให้รางวัล การนำเสนอเป็นตัวอย่าง ให้ข้าราชการทั่วไปได้รับรู้ โดยการให้มีทีมไปค้นหาผู้มีจริยธรรมในหน่วยงาน ตรวจสอบประวัติ แล้ว ยกย่องผู้ประพฤตินั้น ผู้ปฏิบัติตามประมวล ควรได้รับความดีความชอบ เช่น เลื่อนขึ้นเงินเดือน มากกว่าคนที่ไม่ปฏิบัติตาม

(6) ทำให้การปฏิบัติตามข้อบัญญัติจริยธรรม เป็นสิ่งที่ออกมาจากใจของทุกคน เป็นวิธีการ ดำเนินงานปกติ (ไม่ใช่กระบวนการดำเนินงานอย่างตั้งใจ) และเกิดผลอย่างชัดเจนของผลการกระทำนั้น โดยการยกย่องทำให้เกิดความภาคภูมิใจ สำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามข้อบัญญัติฯ มีข้อลงโทษทางวินัยอยู่ แล้ว

(7) แนวทางการดำเนินการด้านส่งเสริมจริยธรรมควรเป็นเชิงบวก สร้างสรรค์ พัฒนา แนวคิดให้ข้าราชการกล้าเป็นคนมีจริยธรรม ไม่ต้องแอบมีจริยธรรม สร้างสำนึกดีให้กับเจ้าหน้าที่โดย แบ่งกลุ่มให้กับข้าราชการและจัดทำกิจกรรมส่งเสริมให้เหมาะกับแต่ละกลุ่ม

(8) ผู้บริหารต้องให้ความสำคัญและควรสนับสนุนให้มากขึ้น เท่าที่ผ่านมาผู้บริหารงาน คຸ້ມครองจริยธรรมปรับเปลี่ยนบ่อยทำให้งานไม่ต่อเนื่อง การให้ความสำคัญของผู้บริหาร จะทำให้ บุคลากรผู้รับผิดชอบมีขวัญกำลังใจที่จะปฏิบัติงาน ผู้บริหารควรปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ ผู้ใต้บังคับบัญชา

โดยสำนักงาน ก.พ. ควรดำเนินการเสริมสร้างจิตสำนึกให้แก่ผู้บริหาร

(9) ควรมีการกำหนดระเบียบแบบแผน การดำเนินงานที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม กำหนด บทลงโทษที่ชัดเจน และมีหน่วยงานรับผิดชอบอย่างชัดเจน สร้างความชัดเจน เกี่ยวกับความผิดวินัยและ การผิดจริยธรรม

เพราะปัจจุบันมีความซ้ำซ้อน ซึ่งการลงโทษทางวินัยมีน้ำหนักมากกว่า ทำให้การลงโทษทางจริยธรรม ไม่เกิดผล

(10) มีการเผยแพร่ประมวลฯ ให้ข้าราชการในหน่วยงานทราบอย่างต่อเนื่อง มีการ ดำเนินการขับเคลื่อนต่อเนื่องจริงจัง

จากข้อมูลการสำรวจ สรุปดังนี้

(1) การยกย่องผู้ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมฯ ควรได้รับความดีความชอบ เช่น เลื่อนขั้นเงินเดือนมากกว่าคนที่ไม่ปฏิบัติตาม สำหรับผู้บริหารควรใช้เป็นองค์ประกอบหนึ่งของการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งหรือรับตำแหน่งผู้บริหาร

(2) มีการจัดหลักสูตรอบรมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมให้กับผู้บริหารอย่างต่อเนื่องทุกปี

(3) มีการประเมินผลการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมของผู้บริหาร และกำหนดให้เป็นตัวชี้วัดหนึ่งในการพิจารณาการเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหาร

(4) มีการเผยแพร่ประมวลฯ ให้ข้าราชการในหน่วยงานทราบอย่างต่อเนื่อง มีการดำเนินการขับเคลื่อนต่อเนื่องจริงจัง

(5) การยกย่องผู้ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมฯ ควรได้รับความดีความชอบ เช่น เลื่อนขั้นเงินเดือนมากกว่าคนที่ไม่ปฏิบัติตาม สำหรับผู้บริหารควรใช้เป็นองค์ประกอบหนึ่งของการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งหรือรับตำแหน่งผู้บริหาร

(6) มีการจัดหลักสูตรอบรมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมให้กับผู้บริหารอย่างต่อเนื่องทุกปี

(7) มีการประเมินผลการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมของผู้บริหาร และกำหนดให้เป็นตัวชี้วัดหนึ่งในการพิจารณาการเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหาร

(8) การประชาสัมพันธ์เผยแพร่และสร้างจิตสำนึก โดย จัดกิจกรรมเผยแพร่ให้ความรู้ในการปฏิบัติตามประมวลฯ ให้กับข้าราชการอย่างต่อเนื่อง

(9) กำหนดตัวชี้วัดการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมฯ ทั้งของข้าราชการ และผู้บริหาร โดยให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม โดยให้นำไปเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการประเมินผลการปฏิบัติราชการเพื่อเลื่อนตำแหน่ง เลื่อนขั้นเงินเดือน เป็นต้น

สรุป จากการนำเสนอผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย พบว่าข้อมูลการสำรวจและการสนทนากลุ่มย่อยสามารถให้ข้อมูลที่สอดคล้องกัน อย่างไรก็ตามพบว่าผลการวิจัยพบถึงสภาพการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๒ ของหน่วยงานต่างๆ ทั้งในประเด็น แนวปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน มาตรการในการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน มาตรการในการป้องกันการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน มาตรการในการลงโทษการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน และปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ตลอดจนการเสนอ

การจัดทำมาตรการในการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนในระดับผู้ปฏิบัติ
และระดับผู้บริหาร โดยให้ข้อมูลเชิงปริมาณและข้อมูลสารสนเทศที่นำไปอภิปรายผลในบทที่ห้าต่อไป

บทที่ 5

อภิปรายผลการวิจัย

การอภิปรายผลการวิจัยจะนำเสนอตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยตามลำดับ ประการแรก คือ เพื่อศึกษาสภาพการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๒ ของหน่วยงานต่างๆ ในประเด็น แนวปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน มาตรการในการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน มาตรการในการป้องกันการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน มาตรการในการลงโทษการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน และปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ประการที่สองคือเพื่อจัดทำมาตรการในการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนในระดับผู้ปฏิบัติ และระดับผู้บริหาร โดยนำเสนอตามลำดับดังต่อไปนี้

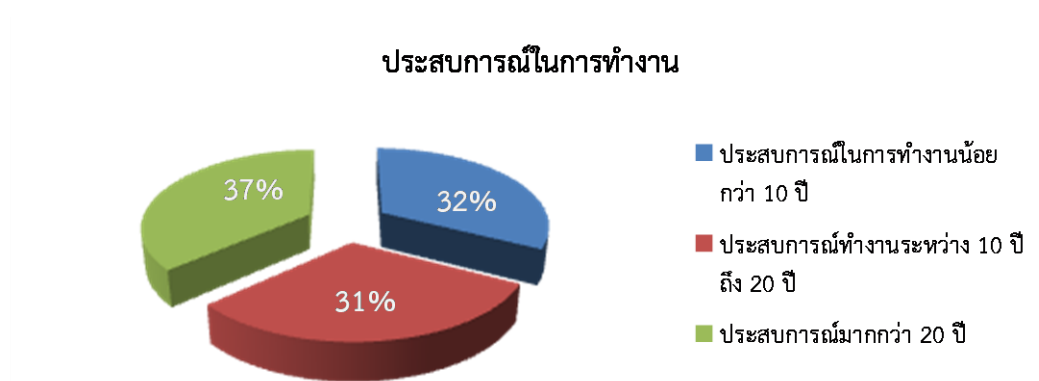
5.1 วัตถุประสงค์ประการแรกเพื่อศึกษาสภาพการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๒ ของหน่วยงานต่างๆ

ในประเด็น (1) แนวปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน (2) มาตรการในการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน (3) มาตรการในการป้องกันการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน (4) มาตรการในการลงโทษการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน (5) ปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

5.1.1 แนวปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

จากข้อมูลการสำรวจข้าราชการพลเรือนกลุ่มตัวอย่างสังกัดหน่วยงานราชการ 117 แห่งในกรุงเทพมหานคร รวมจำนวนทั้งสิ้น 5,795 คน จากกลุ่มตัวอย่างข้าราชการทั้ง 20 กระทรวงและหน่วยงานอื่นๆที่มีการนำประมวลจริยธรรมข้าราชการฯ ไปปฏิบัติ ซึ่งข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง ส่วน

ใหญ่เป็นเพศหญิงร้อยละ 65.6 และเป็นเพศชายร้อยละ 32.7 และกลุ่มตัวอย่างมากกว่าครึ่งหนึ่ง และหากพิจารณาประสบการณ์ในการทำงาน กลุ่มตัวอย่างข้าราชการ ที่ประสบการณ์ทำงานมากกว่า 10 ปีขึ้นไป มีประมาณร้อยละ 66.8 และมีกลุ่มตัวอย่างข้าราชการที่ประสบการณ์ทำงานต่ำกว่า 10 ปีลงมาเพียงประมาณร้อยละ 32.3)



ภาพ 5.1 ประสบการณ์ในการทำงาน

จากข้อมูลการสำรวจผลการศึกษาศาภาพการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2552 ของหน่วยงาน งานวิจัยครั้งนี้สอบถามข้าราชการกลุ่มตัวอย่างถึงแนวปฏิบัติจากประสบการณ์เกี่ยวกับการดำเนินงานตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ในหน่วยงานของข้าราชการ จากการรับรู้และความเข้าใจในสภาพการบังคับใช้ของประมวลจริยธรรมฯ พบว่า

การได้รับรู้เกี่ยวกับ ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน กลุ่มตัวอย่างข้าราชการส่วนใหญ่มากกว่า 8 ใน 10 ส่วน (ร้อยละ 82.5) ได้รับรู้ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ซึ่งจากกลุ่มตัวอย่างที่ได้รับรู้ส่วนใหญ่ระบุว่าเป็นการได้รับรู้จากหน่วยงานประมาณมากกว่า 7 ใน 10 ส่วน (ร้อยละ 71.8) มีเพียงเกือบ 3 ใน 10 ส่วน (ร้อยละ 28.0) ที่ระบุว่ารับรู้จากสื่อต่างๆ อย่างไรก็ตามที่น่าสนใจคือยังมีข้าราชการ มากกว่า 1 ใน 10 ส่วน (ร้อยละ 10.9) ที่ไม่เคยรับรู้เรื่องประมวลจริยธรรมฯ ซึ่งน่าจะมีการศึกษาค้นคว้าต่อไปจากผลการศึกษครั้งนี้ว่าเหตุผลที่ไม่รับรู้เรื่องดังกล่าวเพราะเหตุผลใด

การรับรู้ประมวลจริยธรรม



แผนภาพ 5.2 การรับรู้ประมวลจริยธรรมฯ

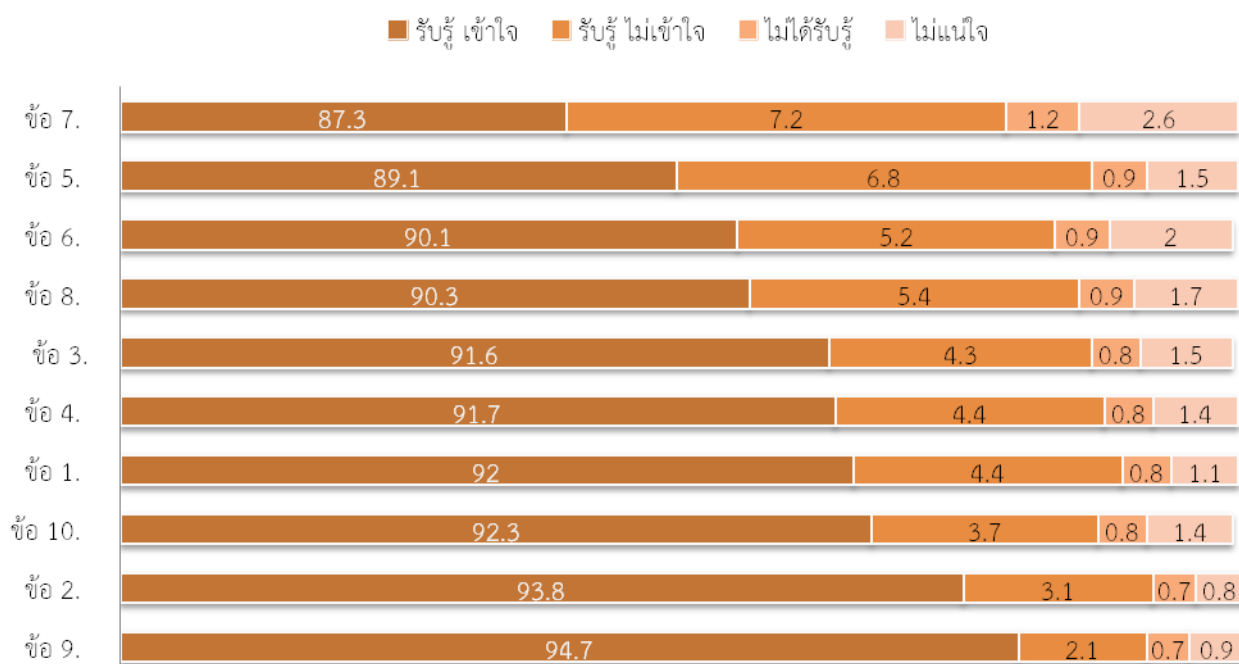
แหล่งของการรับรู้



แผนภาพ 5.3 แหล่งของการรับรู้ประมวลจริยธรรมฯ

เมื่อพิจารณาการรับรู้และความเข้าใจในประเด็นต่างๆของประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พบว่าข้าราชการมากกว่า 9 .ใน 10 ส่วน รับรู้และมีความเข้าใจในเนื้อหาประมวลจริยธรรมเกือบทั้ง 10 ข้อดังนี้

การรับรู้เนื้อหาของประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน



แผนภาพ 5.4 การรับรู้เนื้อหาของประมวลจริยธรรมฯ

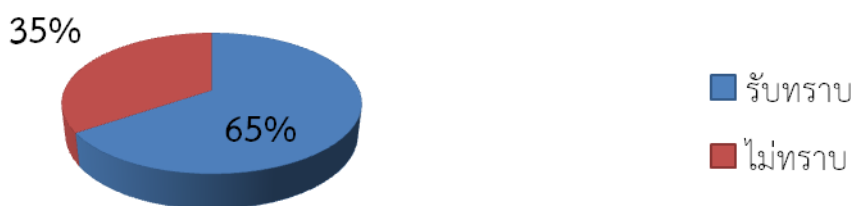
สำหรับการรับรู้และความเข้าใจในสภาพการบังคับใช้ของประมวลจริยธรรมฯพบว่าส่วนใหญ่ข้าราชการเกินกว่าครึ่งหนึ่ง มีการรับรู้และเข้าใจว่าประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนนี้มีผลบังคับใช้แล้ว โดยที่ข้าราชการกว่า 7 ใน 10 ส่วน (ร้อยละ 70) มีการรับรู้และเข้าใจว่าประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนนี้มีผลบังคับใช้แล้ว ข้าราชการทุกคนมีบทบาทหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตาม โดยหน่วยงานต้องมีมาตรการในการส่งเสริมการประพฤติตามประมวลจริยธรรมนี้ และการฝ่าฝืนหรือประพฤติผิดประมวลจริยธรรมต้องมีการลงโทษ และข้าราชการประมาณกว่า 6 ใน 10 ส่วน (ร้อยละ 60) ที่มี “การรับรู้และเข้าใจว่าหน่วยงานต้องมีมาตรการลงโทษผู้ประพฤติผิดประมวลจริยธรรมฯ และการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนเป็นความผิดทางวินัย” อย่างไรก็ตามยังมีข้าราชการกว่าครึ่งหนึ่ง ที่เข้าใจว่าการประพฤติทางศาสนาเช่นการทำบุญไหว้พระ ถวายเทียน เป็นส่วนหนึ่งของประมวลจริยธรรมฯนี้

5.1.2 มาตรการในการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

สำหรับมาตรการในการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ได้สำรวจความคิดเห็นของข้าราชการพลเรือนในเรื่อง “การดำเนินงานของหน่วยงานให้มีหน่วยงานรับผิดชอบด้านจริยธรรม” และ “การเผยแพร่ให้ความรู้เรื่องประมวลจริยธรรมให้แก่ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง” และ “การส่งเสริมให้ข้าราชการปฏิบัติตามประมวลฯ” ผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า

1) การดำเนินงานให้มีหน่วยงานรับผิดชอบด้านจริยธรรม ข้าราชการกลุ่มตัวอย่างเกินกว่าครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 56.8) มีการรับรู้ว่าการดำเนินงานให้มีหน่วยงานกำกับดูแลการประพฤติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนกล่าวคือหน่วยงานมีการจัดตั้งกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมขึ้นมาในหน่วยงาน มีเพียงร้อยละ 17 ที่ตอบว่าไม่มีการจัดตั้งกลุ่มงานนี้ อย่างไรก็ตามมีประมาณ 1 ใน 4 ส่วนไม่ทราบว่ามีการจัดตั้งกลุ่มงาน ดังนั้นจึงเป็นข้อมูลที่น่าสนใจว่าต้องมีการดำเนินการศึกษาเพิ่มเติมว่าเหตุผลใดที่กลุ่มนี้ไม่ทราบเรื่องกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมนอกจากนี้กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มากกว่า 6 ใน 10 ส่วน (ร้อยละ 64.5) รับทราบว่าหน่วยงานมีการแต่งตั้งคณะกรรมการจริยธรรม ในขณะที่มากกว่า 3 ใน 10 ส่วน (ร้อยละ 34) มีผู้ไม่ทราบและคิดว่าไม่มีการดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการจริยธรรมในหน่วยงาน

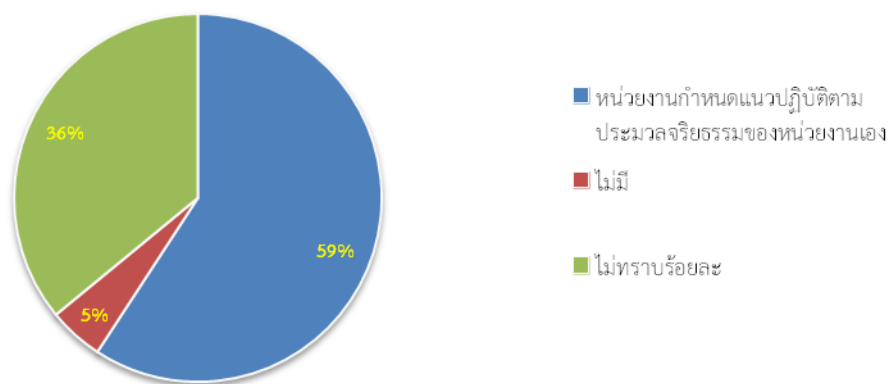
การรับทราบหน่วยงานมีการแต่งตั้งคณะกรรมการจริยธรรม



แผนภาพ 5.5 การรับทราบหน่วยงานมีการแต่งตั้งคณะกรรมการจริยธรรมฯ

ข้าราชการกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มากกว่าครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 57.5) เห็นด้วยว่าหน่วยงานมีการกำหนดแนวปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมฯ ของหน่วยงาน โดย หน่วยงานส่วนใหญ่เกือบครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 45.2) ประกาศใช้แนวปฏิบัติตามที่ก.พ.กำหนด มีเพียงกว่า 1 ใน 10 ส่วน (ร้อยละ 13.9) ที่ระบุว่าหน่วยงานจัดทำแนวปฏิบัติของตนเอง

หน่วยงานมีการกำหนดแนวปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมฯ

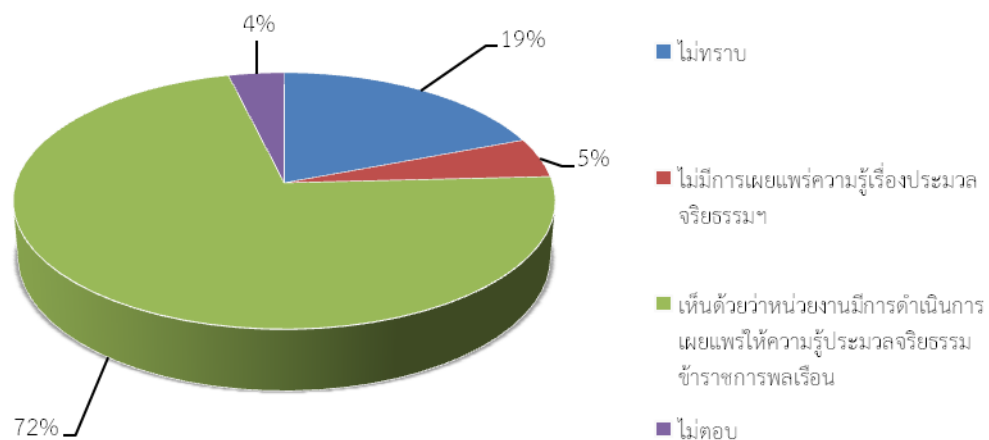


แผนภาพ 5.6 หน่วยงานมีการกำหนดแนวปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมฯ

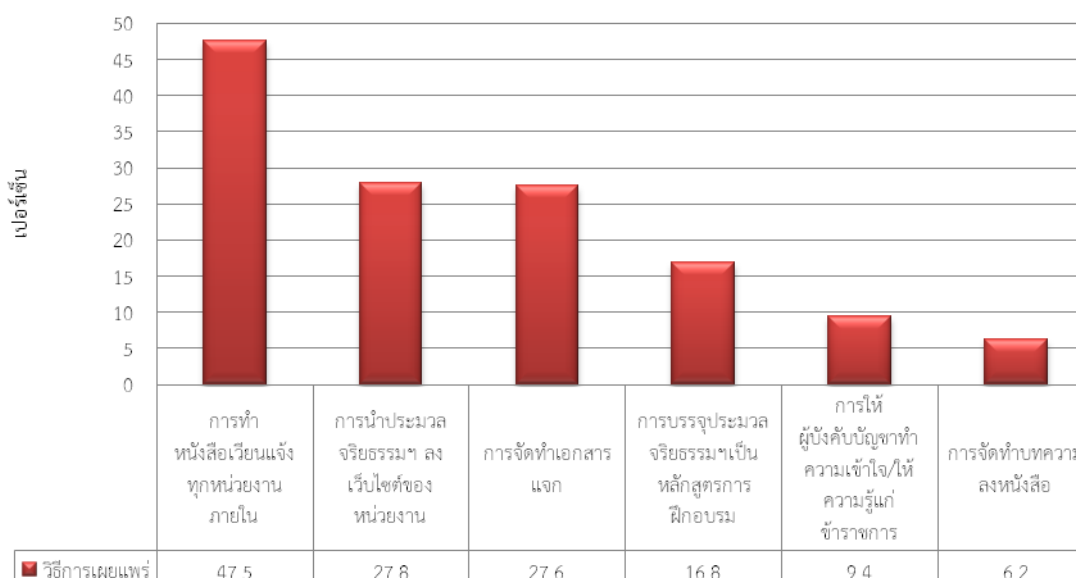
1) การเผยแพร่ให้ความรู้เรื่องประมวลจริยธรรมให้แก่ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง

แม้ว่ากลุ่มตัวอย่างประมาณร้อยละ 19 ที่ระบุว่าไม่ทราบ และร้อยละ 3.8 ระบุว่าไม่มีการเผยแพร่ความรู้เรื่องประมวลจริยธรรมฯ อย่างไรก็ตามกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มากกว่า 7 ใน 10 ส่วน หรือร้อยละ 72 เห็นด้วยว่าหน่วยงานมีการดำเนินการเผยแพร่ให้ความรู้ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนให้แก่ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างในหน่วยงานได้รับทราบ

การเผยแพร่ให้ความรู้เรื่องประมวลจริยธรรม



วิธีการเผยแพร่



แผนภาพ 5.7 วิธีการเผยแพร่แจ้งให้ทราบ

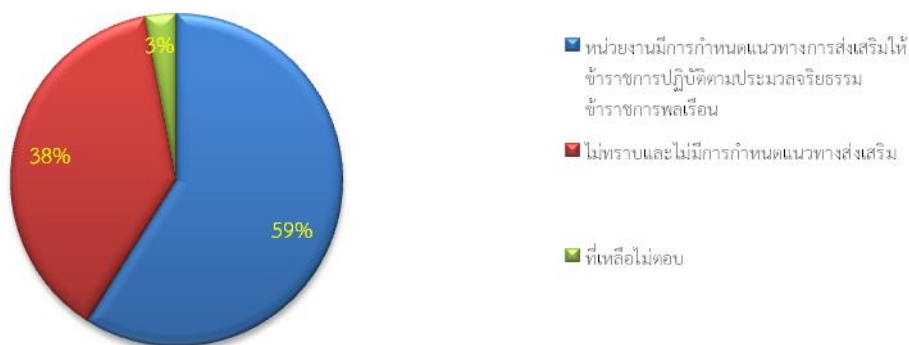
ในทำนองเดียวกันจากข้อมูลเชิงคุณภาพพบว่าหน่วยงานมีวิธีการเผยแพร่ที่สอดคล้องกับข้อมูลที่สำรวจจากกลุ่มตัวอย่าง และยังมีวิธีการเผยแพร่ในช่องทางอื่นๆอีก ได้แก่ “การจัดประชุมชี้แจงให้ความรู้เกี่ยวกับประมวลจริยธรรมฯ” ได้แก่ข้าราชการบรรจุใหม่ในการปฐมนิเทศ และข้าราชการทั่วไป” “การประชาสัมพันธ์เสียงตามสายของหน่วยงาน ประชาสัมพันธ์และสนับสนุนการเข้าร่วมสัมมนาหรือโฆษณารณรงค์” “การทำกล่องรับความคิดเห็น จัดทำบอร์ดป้ายโปสเตอร์” “ให้ผู้บังคับบัญชาทุกระดับต้องทำงานเป็นอย่าง (role model) และยึดถือปฏิบัติตามมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมที่กำหนดอย่างเคร่งครัด” “การเชิญวิทยากรมาบรรยาย กำหนดให้อยู่ในแผนงานประจำปี ด้านธรรมาภิบาล” “การจัดทำเป็นบันทึกเตือนเป็นปฏิทิน แจกเป็นสมุดจดบันทึกที่มีการบรรจุเรื่องจริยธรรมข้าราชการไว้” ที่สำคัญวิธีการที่ใช้การเผยแพร่ควรกำหนดกิจกรรม แผนงานทำอย่างต่อเนื่อง และการใช้รูปแบบ ประชาสัมพันธ์หลากหลายรูปแบบ น่าจะเป็นวิธีการสื่อสารให้ข้าราชการในองค์กรรับทราบข้อมูลได้อย่างทั่วถึง

2) การส่งเสริมให้ข้าราชการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมฯ

สำหรับการส่งเสริมให้ข้าราชการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมฯ ได้สำรวจความคิดเห็นจากเรื่อง “การกำหนดแนวทางการส่งเสริมให้ข้าราชการปฏิบัติตามจริยธรรมฯ” และ “การส่งเสริมให้ข้าราชการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน”

3.1) การกำหนดแนวทางการส่งเสริมให้ข้าราชการปฏิบัติตามจริยธรรมฯของหน่วยงาน กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มากกว่าครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 59) เห็นด้วยว่าหน่วยงานมีการกำหนดแนวทางการส่งเสริมให้ข้าราชการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน อย่างไรก็ตามยังมีอีกประมาณ (ร้อยละ 38) เกือบ 4 ใน 10 ส่วนที่ระบุว่าไม่ทราบและไม่มีการกำหนดแนวทางส่งเสริม

การส่งเสริมให้ข้าราชการปฏิบัติตามจรรยาบรรณของหน่วยงาน



แผนภาพ 5.8 การส่งเสริมให้ข้าราชการปฏิบัติตามจรรยาบรรณของหน่วยงาน

3.2) การส่งเสริมให้ข้าราชการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พบว่ากิจกรรมที่หน่วยงานมีการดำเนินงานเป็นส่วนใหญ่ มากที่สุดคือ “การปลูกฝังจริยธรรมให้ข้าราชการใหม่” รองลงมาคือ

“การเปิดโอกาสให้ข้าราชการเข้าร่วมกิจกรรม เกี่ยวกับประมวลจริยธรรมฯ ทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน”

“กำหนดมาตรฐานการให้บริการประชาชน” “การประกาศให้ข้าราชการรับรู้อย่างสม่ำเสมอ” “จัดให้มีการแทรกเนื้อหาเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมในหลักสูตรการอบรมสัมมนาของหน่วยงาน”

สำหรับกิจกรรมการส่งเสริมให้ข้าราชการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมฯ น้อยที่สุด คือ “การจัดให้มีสมุดบันทึกประวัติในส่วนที่เกี่ยวกับจริยธรรมของข้าราชการแต่ละคน” “การจัดให้มีการศึกษาค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมนี้และดำเนินการแก้ไขปรับเปลี่ยนค่านิยมนั้น” และเผยแพร่ให้ประชาชน ผู้เป็นคู่สมรส ญาติ พี่น้อง พรรคพวกเพื่อนฝูงของข้าราชการ ตลอดจนประชาชนผู้มาติดต่อราชการทราบประมวลจริยธรรมของข้าราชการ เพื่อไม่ทำการอันเป็นการส่งเสริมหรือก่อให้เกิดการฝ่าฝืนจริยธรรม

สำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพพบว่าสอดคล้องกัน และมีการเสนอแนวทางเพิ่มเติม ได้แก่

- (1) การเพิ่มงบประมาณในการจัดทำสื่อต่าง ๆ เช่น จุลสาร สารคดี เพื่อเผยแพร่ความรู้

สร้างความเข้าใจ และการให้ความรู้จริยธรรมราชการผ่านทางสื่อต่าง ๆ ด้วย จะได้ซึมซับเข้าไปในจิตใจตัวข้าราชการทุกคน ควรมีการเผยแพร่ประมวลจริยธรรม ข้าราชการให้มากขึ้นหลายๆ ช่องทางและต่อเนื่อง เพื่อเป็นการปลูกฝัง กระตุ้นเตือนจิตสำนึกของข้าราชการและนำบทลงโทษที่เคยลงโทษ ข้าราชการเผยแพร่ให้ข้าราชการทราบอย่างแพร่หลาย

(2) การสร้างจิตสำนึกให้กับข้าราชการยกย่องเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม ข้าราชการพลเรือน เพื่อเป็นตัวอย่างที่ดี ส่งเสริมคนดีให้คนดีได้มีความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน การนำพฤติกรรมที่เป็นการไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมฯ มาจัดกิจกรรมณรงค์แจ้งให้ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ในองค์กรทราบและจัดทำกิจกรรมที่เป็นการเกี่ยวกับจริยธรรมที่เจ้าหน้าที่พึงปฏิบัติ โดยควร มีการส่งเสริมอย่างต่อเนื่อง และมีแรงจูงใจในการปฏิบัติ รวมทั้งการสร้างความตระหนัก ความเข้าใจใน เรื่องมาตรการดำเนินการกับผู้ไม่ปฏิบัติตาม

(3) กำหนดหลักสูตรภาคบังคับที่เจ้าหน้าที่ทุกคนต้องผ่านการอบรมไม่ว่าจะทำงานมานานแค่ไหน ควรบังคับให้หลักสูตรปฐมนิเทศข้าราชการบรรจุใหม่ที่ สำนักงาน ก.พ. ใช้ปฐมนิเทศอย่างจริงจัง กำหนดให้มีการทดสอบทุกคน ทุกปี

(4) กำหนดเป็นยุทธศาสตร์และกำหนดเป็นตัวชี้วัดขององค์กร

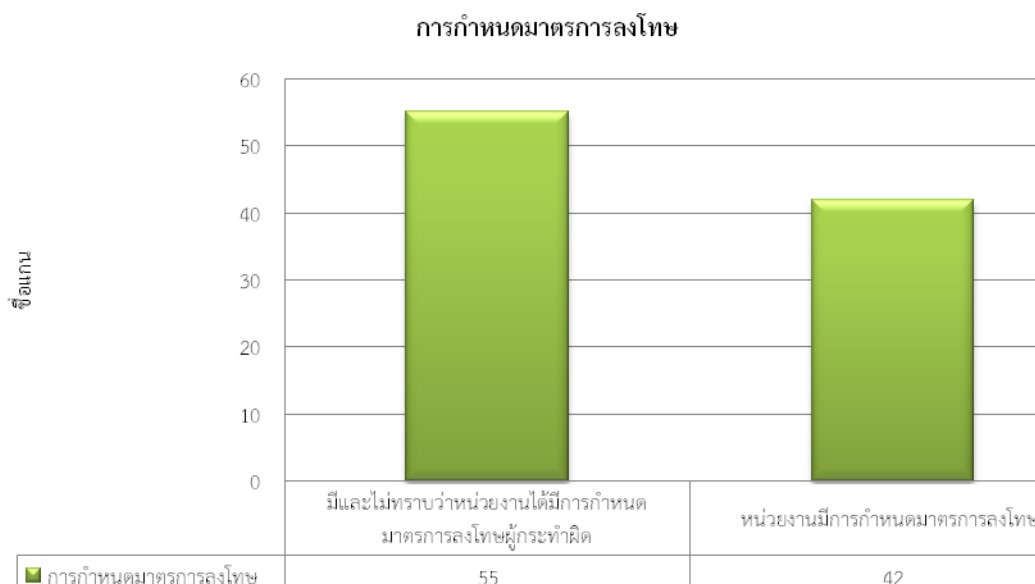
(5) ด้านผู้บริหารระดับสูงจะเป็นตัวนำการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ข้อสำคัญผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน ต้องให้ความสำคัญกับเรื่องนี้อย่างจริงจัง และทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดี ไม่ทำแค่เป็นปรากฏการณ์

ซึ่งประเด็นการส่งเสริมจริยธรรมข้าราชการนอกจาก ใช้การประชาสัมพันธ์ การให้ความรู้ การอบรมแล้วพบว่า ตัวแปรที่สำคัญคือผู้บริหารระดับสูงที่ต้องเป็นแบบอย่างและเป็นผู้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดี ซึ่งสอดคล้องกับแนววิเคราะห์ของ วิรัช วิรัชนิภาสารณ (2549) ที่เสนอว่า ผู้บังคับบัญชาควรประพฤติตัวเป็นแบบอย่างที่ดีในการปฏิบัติราชการและเสนอการประพฤติตัวเป็นแบบอย่างที่ดีของผู้บังคับบัญชา อย่างเช่น สุจริต เสียสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อส่วนรวม มิไม่ตรีจิต ทำตัวเป็นที่ยอมรับ เป็นผู้ให้มากกว่าผู้รับและรู้จักพอ สันนิบาสนและยกย่องคนดี เป็นต้น

i. มาตรการในการป้องกันการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

สำหรับประเด็นมาตรการในการป้องกัน ได้สำรวจความคิดเห็นข้าราชการพลเรือนในเรื่อง “การกำหนดมาตรการลงโทษ” และ “สภาพการดำเนินการเกี่ยวกับ มาตรการป้องกัน /ลงโทษการฝ่าฝืน”

1) การกำหนดมาตรการลงโทษ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มากกว่าครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 55) ระบุว่าไม่มีและไม่ทราบว่าหน่วยงานได้มีการกำหนดมาตรการลงโทษผู้กระทำความผิด ในขณะที่ประมาณ กว่า 4 ใน 10 (ร้อยละ 42) ส่วนระบุว่าหน่วยงานมีการกำหนดมาตรการลงโทษ

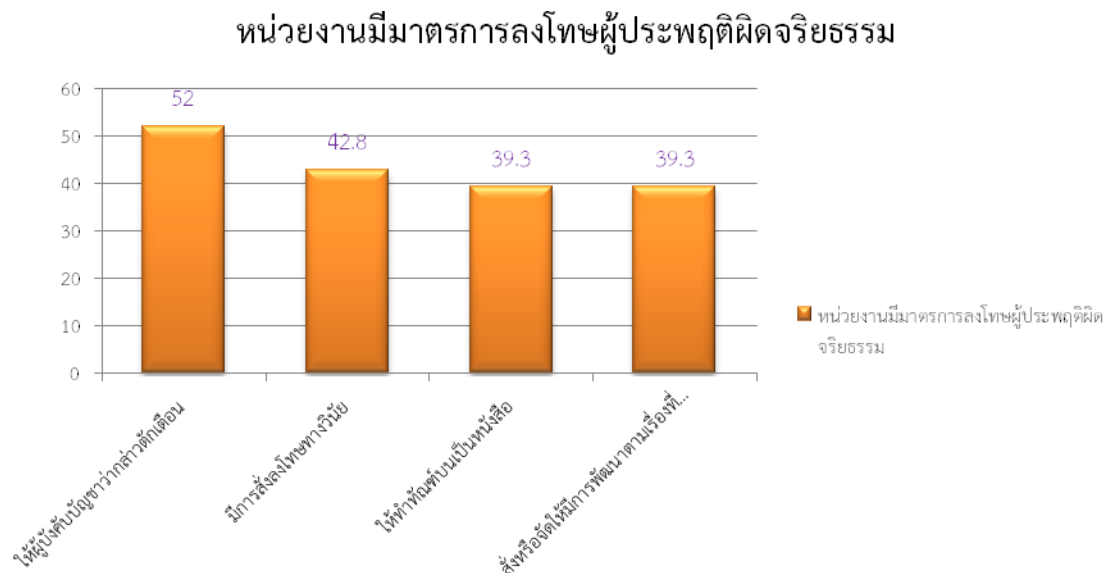


แผนภาพ 5.9 การกำหนดมาตรการลงโทษ

2) สภาพการดำเนินการเกี่ยวกับ มาตรการป้องกัน /ลงโทษการฝ่าฝืน

สภาพการดำเนินการของหน่วยงานในการกำหนดมาตรการป้องกันและการลงโทษผู้ประพฤติผิดประมวลจริยธรรมฯ พบว่า ข้าราชการกลุ่มตัวอย่างไม่ถึงครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 45.9) ระบุว่า “หน่วยงานมีการดำเนินการในการกำหนดมาตรการป้องกันไม่ให้ข้าราชการการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมฯ โดยการประกาศให้ทราบว่าการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนเป็นความผิดวินัย”

สำหรับมาตรการลงโทษพบว่าหน่วยงานมีมาตรการลงโทษผู้ประพฤติผิดจริยธรรมเรียงตามลำดับดังนี้ กลุ่มตัวอย่างมากกว่าครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 52.0) ระบุว่าให้ผู้บังคับบัญชาว่ากล่าวตักเตือน และประมาณ 4 ใน 10 ส่วน (ร้อยละ 42.8) ระบุว่ามีการสั่งลงโทษทางวินัย เกือบ 4 ใน 10 ส่วน (ร้อยละ 39.3) ให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ และร้อยละ 39.3 สั่ง หรือจัดให้มีการพัฒนาตามเรื่องที่ประพฤติผิด



แผนภาพ 5.10 หน่วยงานมีมาตรการลงโทษผู้ประพฤติผิดจริยธรรม

ข้อมูลจากการสนทนากลุ่มย่อยตัวแทนข้าราชการระดับปฏิบัติของหน่วยงานต่างๆ ให้ความเห็นว่า ตั้งแต่ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนได้ประกาศใช้ ยังไม่เคยมีการดำเนินการลงโทษผู้กระทำผิด เนื่องจากส่วนใหญ่จะให้ไปใช้เป็นเรื่องความผิดทางวินัยข้าราชการเพราะมีบทลงโทษที่ชัดเจนกว่า

5.1.4 มาตรการในการลงโทษการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน

สำหรับประเด็นมาตรการการลงโทษการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน ได้สำรวจความคิดเห็นจากข้าราชการพลเรือนในเรื่อง “สภาพการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมของข้าราชการในหน่วยงาน” และ “การปฏิบัติตนเมื่อพบเห็นการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมในหน่วยงาน” ดังนี้

1) สภาพการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมในหน่วยงาน พบว่า ประเด็นประมวลจริยธรรมฯ ที่พบเห็นว่าเคยมีการประพฤติผิดในหน่วยงาน มากที่สุด เป็น 5 ลำดับแรก โดยส่วนใหญ่เป็นการประพฤติผิดปีละไม่เกิน 1 เรื่องได้แก่

(1) การเบียดบังเวลาราชการ พบว่ากลุ่มตัวอย่างเกือบ 7 ใน 10 ส่วนหรือร้อยละ 69.1 เคยประพฤติผิดปีละ 1 เรื่องขึ้นไป โดยส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 31 เป็นการประพฤติผิดบ้างนานๆครั้งหรือปีละไม่เกิน 1 เรื่อง รองลงมาร้อยละ 23.4 เป็นการประพฤติผิดเป็นครั้งคราวหรือปีละ 2-4 เรื่อง และร้อยละ 8.6 การประพฤติผิดบ่อยครั้งหรือปีละ 5-7 เรื่อง และร้อยละ 6 การประพฤติผิดเป็นประจำหรือปีละมากกว่า 7 เรื่อง

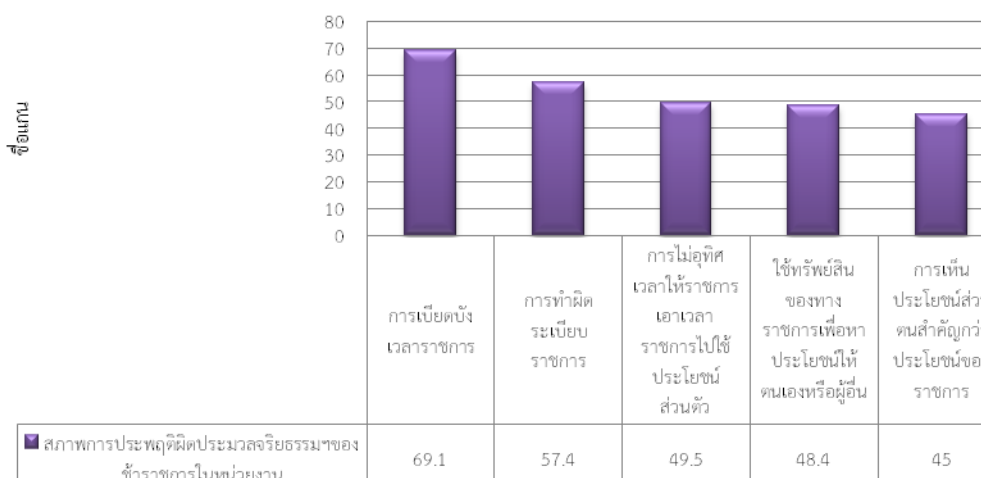
(2) การทำผิดระเบียบราชการ พบว่ากลุ่มตัวอย่างมากกว่าครึ่งหนึ่งหรือร้อยละ 57.4 เคยประพฤติผิดปีละ 1 เรื่องขึ้นไป โดยส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 32.6 เป็นการประพฤติผิดบ้างนานๆครั้งหรือปีละไม่เกิน 1 เรื่อง รองลงมาร้อยละ 18.8 เป็นการประพฤติผิดเป็นครั้งคราวหรือปีละ 2-4 เรื่อง และร้อยละ 4.0 การประพฤติผิดบ่อยครั้งหรือปีละ 5-7 เรื่อง และร้อยละ 2.0 การประพฤติผิดเป็นประจำหรือปีละมากกว่า 7 เรื่อง

(3) การไม่อุทิศเวลาให้ราชการเอาเวลาราชการไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว พบว่ากลุ่มตัวอย่างเกือบครึ่งหนึ่งหรือร้อยละ 49.5 เคยประพฤติผิดปีละ 1 เรื่องขึ้นไป โดยส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 28.7 เป็นการประพฤติผิดบ้างนานๆครั้งหรือปีละไม่เกิน 1 เรื่อง รองลงมาร้อยละ 13.3 เป็นการประพฤติผิดเป็นครั้งคราวหรือปีละ 2-4 เรื่อง และร้อยละ 5.0 การประพฤติผิดบ่อยครั้งหรือปีละ 5-7 เรื่อง และร้อยละ 2.6 การประพฤติผิดเป็นประจำหรือปีละมากกว่า 7 เรื่อง

(4) ใช้ทรัพย์สินของทางราชการเพื่อหาประโยชน์ให้ตนเองหรือผู้อื่น พบว่ากลุ่มตัวอย่างเกือบครึ่งหนึ่งหรือร้อยละ 48.4 เคยประพฤติผิดปีละ 1 เรื่องขึ้นไป โดยส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 24.6 เป็นการประพฤติผิดบ้างนานๆครั้งหรือปีละไม่เกิน 1 เรื่อง รองลงมาร้อยละ 15.9 เป็นการประพฤติผิดเป็นครั้งคราวหรือปีละ 2-4 เรื่อง และร้อยละ 5.3 การประพฤติผิดบ่อยครั้งหรือปีละ 5-7 เรื่อง และร้อยละ 2.6 การประพฤติผิดเป็นประจำหรือปีละมากกว่า 7 เรื่อง

(5) การเห็นประโยชน์ส่วนตัวสำคัญกว่าประโยชน์ของราชการ พบว่ากลุ่มตัวอย่างเกือบครึ่งหนึ่งหรือร้อยละ 45.0 เคยประพฤติผิดปีละ 1 เรื่องขึ้นไป โดยส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 24.2 เป็นการประพฤติผิดบ้างนานๆครั้งหรือปีละไม่เกิน 1 เรื่อง รองลงมาร้อยละ 13 เป็นการประพฤติผิดเป็นครั้งคราวหรือปีละ 2-4 เรื่อง และร้อยละ 5 การประพฤติผิดบ่อยครั้งหรือปีละ 5-7 เรื่อง และร้อยละ 2.8 การประพฤติผิดเป็นประจำหรือปีละมากกว่า 7 เรื่อง

สภาพการประพฤติดัดประมวลจริยธรรมฯของข้าราชการใน
หน่วยงานที่เคยทำผิดตั้งแต่ 1 เรื่องขึ้นไป

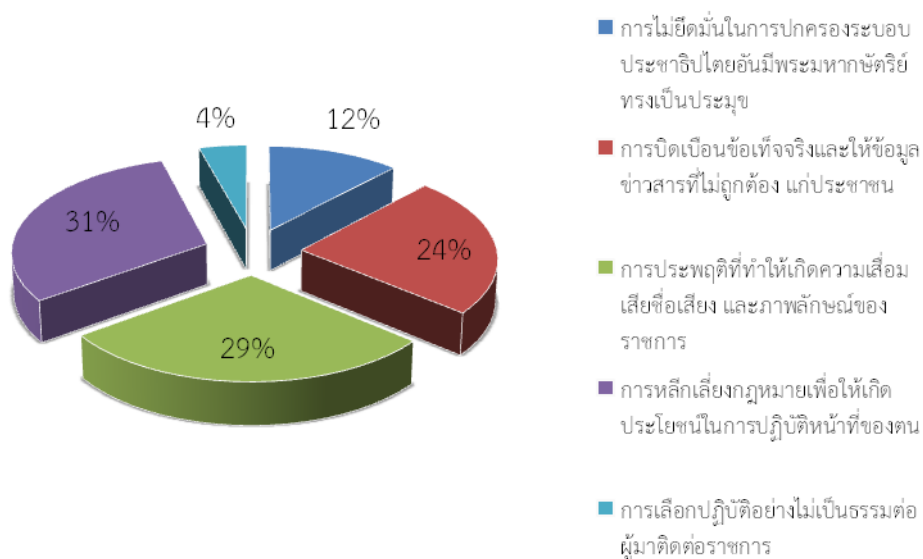


แผนภาพ 5.11 สภาพการประพฤติดัดประมวลจริยธรรมฯของข้าราชการในหน่วยงานที่พบเห็นมากที่สุด

สำหรับประเด็นประมวลจริยธรรมฯที่พบเห็นมีการประพฤติดัดในหน่วยงาน น้อยที่สุด 5 ลำดับโดยส่วนใหญ่เป็นการประพฤติดัดปีละไม่เกิน 1 เรื่องเช่นกัน ได้แก่

- (1) การไม่ยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กลุ่มตัวอย่างประมาณ 1 ใน 10 ส่วนหรือร้อยละ 11.4)
- (2) การบิดเบือนข้อเท็จจริงและให้ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ถูกต้อง แก่ประชาชน (กลุ่มตัวอย่างประมาณ 2 ใน 10 หรือร้อยละ 22.9)
- (3) การประพฤติที่ทำให้เกิดความเสื่อมเสียชื่อเสียง และภาพลักษณ์ของราชการ (กลุ่มตัวอย่างประมาณเกือบ 3 ใน 10 ส่วนหรือร้อยละ 27.6)
- (4) การหลีกเลี่ยงกฎหมายเพื่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน (กลุ่มตัวอย่างประมาณเกือบ 3 ใน 10 ส่วนหรือร้อยละ 29.2)
- (5) การเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่อผู้มาติดต่อราชการ (กลุ่มตัวอย่างประมาณ 3 ใน 10 หรือร้อยละ 30.3) รายละเอียดดังตาราง 4.10

ประมวลจริยธรรมที่พบเห็นมีการประพฤติดนัยที่สุ่ม 5 ลำดับ



แผนภาพ 5.12 ประมวลจริยธรรมที่พบเห็นมีการประพฤติดนัยที่สุ่ม 5 อันดับ

จากข้อมูลการพบเห็นการประพฤติดนัยประมวลจริยธรรมของข้าราชการ ที่น่าสนใจมากคือพบว่าข้าราชการส่วนใหญ่ไม่อุทิศเวลาให้ทางราชการ โดยที่พบเห็น “การเบียดบังเวลาราชการ” ถึงเกือบร้อยละ 70 ส่วน “การทำผิดระเบียบราชการ” พบว่ามากกว่าครึ่งหนึ่ง และ “การไม่อุทิศเวลาให้ราชการเอาเวลาราชการไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว” “ใช้ทรัพย์สินของทางราชการเพื่อหาประโยชน์ให้ตนเองหรือผู้อื่น” และ “การเห็นประโยชน์ส่วนตนสำคัญกว่าประโยชน์ของราชการ” เกือบครึ่งหนึ่ง ซึ่งพฤติกรรมทั้งห้าประเด็นนับว่าเป็นข้อห้าม และไม่พึงประสงค์สำหรับข้าราชการแต่กลับพบว่ายังมีการพบเห็นพฤติกรรมดังกล่าวในเปอร์เซ็นต์ที่สูงมาก จึงนับว่าทุกส่วนราชการควรตระหนักและให้ความสนใจ เพราะย่อมส่งผลต่อการปฏิบัติงานราชการของหน่วยงาน

ดังนั้นแม้ว่าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ), 2549) ได้เคยสร้างเกณฑ์มาตรฐานสำหรับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐและเพื่อกำหนดพฤติกรรมที่พึงประสงค์และไม่พึงประสงค์ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ จากการศึกษาเรื่องโครงการรณรงค์เผยแพร่

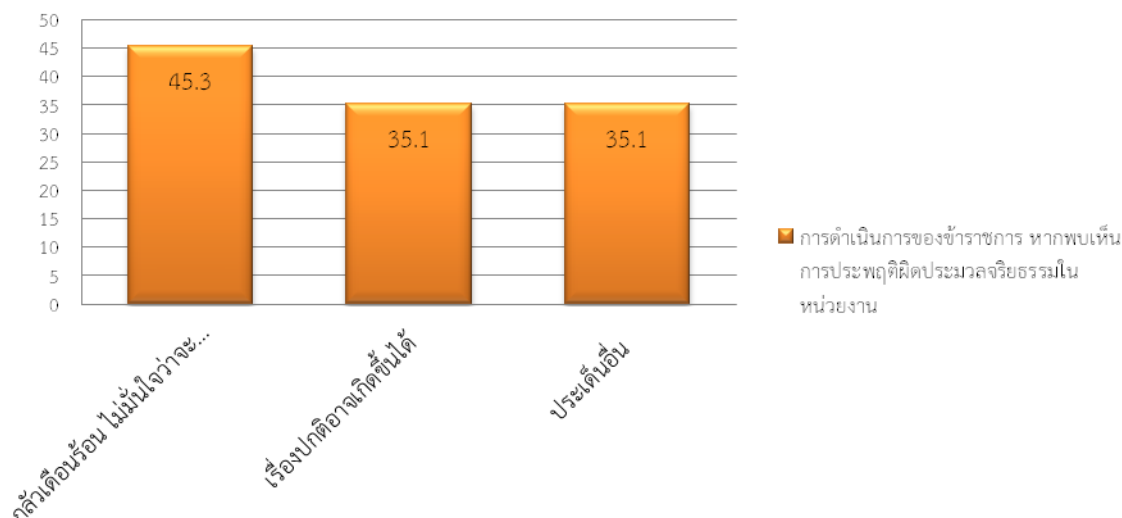
ค่านิยมรักความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อจัดทำคู่มือข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงน่าจะมีการณรงค์ให้เป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติให้ข้าราชการพลเรือนได้ตระหนักและเกิดจิตสำนึกที่ดี

สำหรับการสำรวจพบการประพฤติผิดจริยธรรมที่แม้ว่าพบเห็นน้อยที่สุดเพียง 1 ใน 10 ส่วน คือ “การไม่ยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” นับว่าเป็นข้อมูลที่น่าสนใจในภาพรวมก็จริงแต่เป็นสิ่งที่ต้องให้ความสำคัญว่าหากพบเห็นว่าข้าราชการไม่ประพฤติในสิ่งที่ถูกต้องในเรื่องที่เป็นหลักสำคัญของการปกครองประเทศ ควรมีการทบทวนและนำประเด็นดังกล่าวไปศึกษาเพิ่มเติมในการศึกษาต่อไปในเชิงลึกและหากมีการศึกษาเกี่ยวกับจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ประเด็นนี้จะต้องนำเข้าไปศึกษาค้นคว้าวิจัยต่อไปเพื่อความแกร่งของข้อมูลที่ค้นพบ

2) การปฏิบัติของข้าราชการเมื่อพบเห็นการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมในหน่วยงาน

จากข้อมูลการสำรวจพบว่า กลุ่มตัวอย่างข้าราชการประมาณมากกว่าครึ่งหนึ่งคือร้อยละ 52 ระบุว่า จะ รายงานผู้บังคับบัญชา หากตนเองพบเห็นการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมข้าราชการ และประมาณ 4 ใน 10 ส่วน (ร้อยละ 39.6) ที่ระบุว่า จะ เฉยๆ ไม่รายงาน เพราะ เหตุผลเรียงตามลำดับดังนี้ 1) ประมาณเกือบครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 45.3) ระบุว่ากลัวเดือดร้อน ไม่มั่นใจว่าจะได้รับการดูแล 2) ประมาณกว่า 3 ใน 10 ส่วน (ร้อยละ 35.1) คิดว่าเป็นเรื่องปกติที่อาจเกิดขึ้นได้ 3) ประมาณกว่า 2 ใน 10 ส่วน (ร้อยละ 35.1) ระบุประเด็นอื่นๆ ได้แก่ คนที่ประพฤติผิดส่วนมากเป็นคนของผู้ใหญ่ จะต้องปรึกษากับเพื่อนที่ทำงานก่อนตัดสินใจ ควรมีข้อเท็จจริงที่แน่ชัดก่อน มิมีตรศีกว่าศัตรู และดักเตือนผู้มีประพฤติให้เลิกประพฤติหากไม่เชื่อฟังจึงค่อยรายงานผู้บังคับบัญชาต่อไป ดังแผนภาพ

การดำเนินการของข้าราชการ หากพบเห็นการประพฤติผิดประมวล จริยธรรมในหน่วยงาน



แผนภาพ 5.13 การปฏิบัติของข้าราชการเมื่อพบเห็นการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมในหน่วยงาน

จากข้อมูลการสำรวจพบว่า การดำเนินการของข้าราชการ เมื่อพบเห็นการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมในหน่วยงาน ส่วนใหญ่ข้าราชการกลับละเลยในการรายงานผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจรับผิดชอบ โดยกลุ่มตัวอย่างข้าราชการประมาณเกือบครึ่งหนึ่ง ระบุเหตุผลว่า “กลัวเดือนร้อน ไม่มั่นใจว่าจะได้รับการดูแล” และประมาณกว่า 2 ใน 10 ส่วน ระบุเหตุผลการไม่รายงานพฤติกรรมที่ผิดจริยธรรมด้วยเหตุผลที่ว่า “คนที่ประพฤติผิดส่วนมากเป็นคนของผู้ใหญ่” “จะต้องปรึกษากับเพื่อนที่ทำงานก่อนตัดสินใจ” “ควรมีข้อเท็จจริงที่แน่ชัดก่อน” “มีมิตรดีกว่าศัตรู” และ “ตกเดือนผู้มีประพฤติให้เลิกประพฤติหากไม่เชื่อฟังจึงค่อยรายงานผู้บังคับบัญชาต่อไป” ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลเชิงคุณภาพที่พบว่าผู้พบเห็นการประพฤติผิดจริยธรรมแล้วไม่รายงานเพราะ “กลัวผลที่จะเกิดขึ้นกับผู้รายงาน กลัวเดือนร้อน ไม่มั่นใจว่าจะได้รับความคุ้มครอง” เพราะยังไม่มั่นใจว่ากฎหมายจะปกป้องคุ้มครองภัยที่จะเกิดขึ้นกับตนเอง เนื่องจากผู้มีอำนาจทำตัวเหนือกฎหมาย อาจจะมีผลกระทบกับการปฏิบัติงานในหน้าที่อยากรายงานแต่ไม่ทราบว่าจะมีความปลอดภัยหรือไม่ และผู้ทำผิดจะถูกลงโทษจริง อีกทั้ง “ความไม่ชัดเจนของแนวปฏิบัติ” ไม่ทราบแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน ไม่มีแนวทางที่ชัดเจนในการดำเนินการผู้ที่ประพฤติผิดตามประมวลจริยธรรม ไม่ทราบจะรายงานใครระบบไม่น่าเชื่อถือเรื่องความยุติธรรม เหตุผลที่สำคัญของการไม่รายงานอีกประการที่สำคัญคือปัจจัยจากผู้บริหารกล่าวคือผู้บริหารเป็นผู้ผิดจริยธรรมเองและผู้บังคับบัญชาสูงสุดและพวกพ้องร่วมกันประพฤติผิดจริยธรรม

ซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องนำมาพิจารณาว่ามาตรการในการให้ความคุ้มครองป้องกันผู้แข็งแรงแสบของระบบราชการยังไม่สามารถเป็นหลักประกันได้เพียงพอที่จะให้ข้าราชการกล้ารายงานเหตุการณ์ไม่ถูกต้อง หรือผิดจริยธรรมที่เกิดขึ้นในหน่วยงาน ที่สำคัญหากผู้บริหารเป็นผู้ประพฤติดจริยธรรมเสียเองย่อมทำให้ผู้ได้บังคับบัญชาไม่กล้ารายงาน ดังนั้นปัจจัยดังกล่าวน่าจะต้องนำมาพิจารณาหามาตรการป้องกันที่มีประสิทธิภาพในการให้หลักประกันกับผู้แข็งแรงแสบ หรือผู้มาโรงเรียน หรือรายงานความประพฤติดจริยธรรม

นอกจากนี้ข้อมูลการสำรวจยังพบว่า กลุ่มตัวอย่างข้าราชการประมาณกว่า 3 ใน 10 ส่วนให้เหตุผลการไม่รายงานความประพฤติดจริยธรรมโดย “คิดว่าเป็นเรื่องปกติที่อาจเกิดขึ้นได้” ซึ่งชี้ให้เห็นว่าสังคมในระบบราชการละเลยกับพฤติกรรมที่ผิดจริยธรรม ไม่ให้ความสำคัญกับเรื่องจริยธรรม และสอดคล้องกับข้อมูลเชิงคุณภาพที่ผู้ให้ข้อมูลระบุเหตุผลการไม่รายงาน เป็นเพราะ “เป็นเรื่องที่ผิดเล็กน้อย” “ไม่ร้ายแรง และการรายงานหรือไม่มันขึ้นอยู่กับเหตุและความร้ายแรงที่เกิดขึ้น หากมีผลร้ายแรงมากจะแจ้งผู้บังคับบัญชา” “พิจารณาว่าการประพฤติด อาจประพฤติดโดยไม่ได้ตั้งใจ” เป็นต้น ซึ่งเหตุผลการไม่รายงานการประพฤติดจริยธรรมดังกล่าวเป็นปัจจัยตัวแปรที่น่าศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมต่อไป ต้องมีการกำหนดพฤติกรรมที่ผิดจริยธรรมให้ชัดเจนว่าระดับใดเป็นพฤติกรรมที่ร้ายแรงที่ไม่สามารถยอมรับได้ ไม่ใช่การใช้ดุลพินิจโดยพลการโดยปัจเจกบุคคล การสร้างเกณฑ์ทางจริยธรรมว่าความประพฤติดใดเป็นความประพฤติดที่พึงประสงค์หรือไม่พึงประสงค์ให้ข้าราชการถือปฏิบัติ จึงเป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการให้เป็นรูปธรรมชัดเจนโดยเร่งด่วน

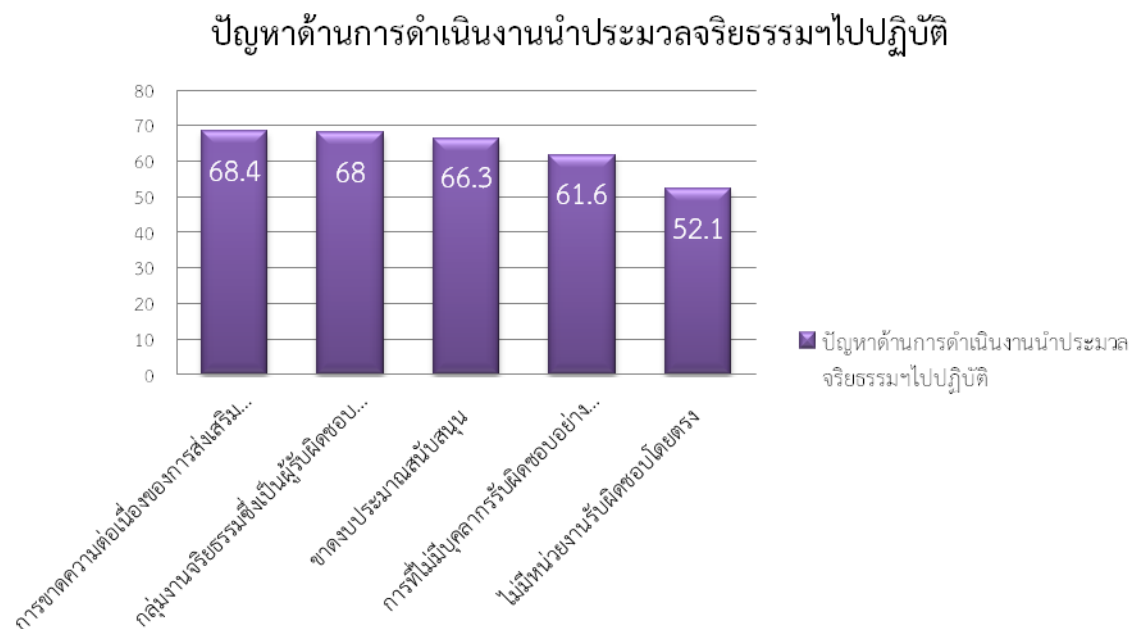
ซึ่งพบว่าสอดคล้องกับผลงานวิจัยของ ขนิษฐา สารพิมพ์. (2554) ที่สำรวจสถานภาพจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พบว่า เมื่อเกิดปัญหาเกี่ยวกับจริยธรรมกับตัวข้าราชการ พบว่า ข้าราชการพลเรือนมีแนวโน้มทางเลือกแก้ไขปัญหามาตรการของตัวเอง คือ การปรึกษา พูดคุยกับเพื่อนร่วมงานมากที่สุด รองลงมาคือ ปรึกษา พูดคุยกับผู้บังคับบัญชาเหนือชั้นขึ้นไป และอันดับสามคือ ปลอ่ยวาง นิ่งเฉย แนวโน้มที่ยังไม่เป็นทางเลือกของข้าราชการเมื่อเกิดปัญหาจริยธรรม คือการพูดคุย ร้องเรียนกับสื่อมวลชน รองลงมาคือ การพูดคุย ร้องเรียนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงาน ก.พ. ป.ป.ช. นักการเมือง เป็นต้น และอันดับที่สามคือ การพูดคุย ร้องเรียนกับคณะกรรมการจริยธรรม

ii. ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามประมวล

จริยธรรมข้าราชการพลเรือน

สืบเนื่องจากข้อมูลที่น่าไปสำรวจกับกลุ่มตัวอย่างข้าราชการพลเรือน ได้วิเคราะห์ข้อมูลจากการสนทนากลุ่มย่อยจากฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติของข้าราชการพลเรือน แล้วจึงนำไปสร้างคำถามจากผลการวิจัยพบว่าสภาพปัญหาของการนำประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนไปบังคับใช้ ได้แก่ ปัญหาด้านการดำเนินงานนำประมวลจริยธรรมฯ ไปปฏิบัติ ปัญหาด้านผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ปัญหาด้านการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมฯ ปัญหาด้านเนื้อหาประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ปัญหาด้านองค์กร และปัญหาด้านสังคม/เศรษฐกิจ ซึ่งผลการสำรวจสอดคล้องกับการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพดังนี้

1) ปัญหาด้านการดำเนินงานนำประมวลจริยธรรมฯ ไปปฏิบัติ พบว่า ข้าราชการพลเรือนกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มากกว่าครึ่งหนึ่งเห็นว่าปัญหาของการนำประมวลจริยธรรมไปบังคับใช้ในหน่วยงาน มีปัญหาด้านการดำเนินงาน โดยระดับของการเกิดปัญหาดังกล่าวส่วนใหญ่เกิดบ่อยครั้งจนถึงเกิดขึ้นเป็นประจำ ซึ่งเรียงตามลำดับดังนี้ “ปัญหาการขาดความต่อเนื่องของการส่งเสริมโครงการ” “ปัญหากลุ่มงานจริยธรรมซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบงานนี้มีงานอื่นที่ต้องทำอยู่แล้ว” “ปัญหาขาดงบประมาณสนับสนุน” “ปัญหาการที่ไม่มีบุคลากรรับผิดชอบอย่างชัดเจนทำให้ขาดการติดตามผล” “ปัญหาไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรง”

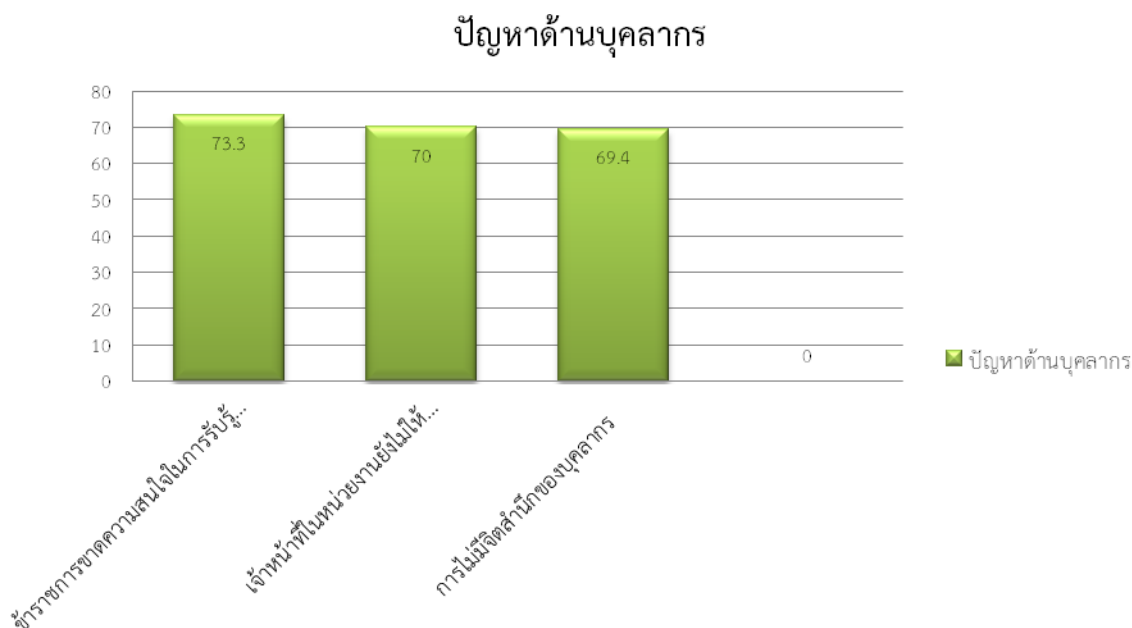


แผนภาพ 5.14 ปัญหาการดำเนินงานนำประมวลจริยธรรมฯไปปฏิบัติ

จากการสำรวจพบข้อมูลปัญหาการนำประมวลจริยธรรมไปปฏิบัติ พบว่าปัญหาที่พบเป็นปัญหาที่เกิดจากประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของหน่วยงาน เนื่องจากงานด้านจริยธรรมขององค์กรถูกมองเหมือนเป็นงานที่เพิ่มเสริมเข้ามาที่ต้องการกำลังคน งบประมาณและหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงรวมทั้งการบริหารจัดการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งกลุ่มตัวอย่างข้าราชการพลเรือนบางส่วนได้ให้ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหว่า ควรมีการให้ตั้งหน่วยงานด้านจริยธรรมในทุกองค์กร และของงบประมาณสนับสนุนประจำปีอย่างต่อเนื่อง และควรมีเจ้าหน้าที่ประจำที่ดูแลจริยธรรมในองค์กร ซึ่งประเด็นปัจจัยดังกล่าวจึงเป็นข้อค้นพบที่น่าจะต้องนำมาพิจารณาทบทวนว่าการตระหนักถึงจริยธรรมในการทำงาน เป็นงานที่จำเป็นต้องสร้างหน่วยงานใหม่และเพิ่มบุคลากร หรือควรเป็นงานที่อยู่ในเนื้องานความรับผิดชอบของฝ่ายบุคคลของทุกหน่วยงาน หรือต้องมีการออกแบบองค์กรใหม่เพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามประมวลจริยธรรมฯ เพื่อให้การขับเคลื่อนนำประมวลจริยธรรมไปยึดปฏิบัติเสมือนเป็นค่านิยมหลักของทุกองค์กร

2) ปัญหาด้านผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง พบว่ากลุ่มตัวอย่างข้าราชการส่วนใหญ่เกินครึ่งหนึ่งเห็นว่าการนำประมวลจริยธรรมฯไปบังคับใช้ในหน่วยงาน มีปัญหาด้านการผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงาน โดยระดับของการเกิดปัญหาดังกล่าวส่วนใหญ่เกิดนานครั้งจนถึงเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ซึ่งเรียงตามลำดับดังนี้

2.1) ปัญหาบุคลากร ได้แก่ “ปัญหาข้าราชการขาดความสนใจในการรับรู้ประมวลจริยธรรมฯ” “ปัญหาเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานยังไม่ให้ความสำคัญกับเรื่องจริยธรรม” “ปัญหาการไม่มีจิตสำนึกของบุคลากร”



แผนภาพ 5.15 ปัญหาด้านบุคลากร

2.2) ปัญหาเกี่ยวกับผู้บริหาร ได้แก่ “ปัญหาผู้บริหารยังขาดการมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง” “ปัญหาผู้บริหารไม่ให้ความสำคัญไม่ให้การสนับสนุน” “ปัญหา ผู้บริหาร/ผู้บังคับบัญชาประพฤติฝ่าฝืนจริยธรรมเสียเอง”

นอกจากนั้นกลุ่มตัวอย่างยังมีข้อคิดเห็นเพิ่มเติมหลายประเด็นดังนี้

(1) ข้าราชการบางกลุ่มบางพวกใช้เวลาราชการไปในเรื่องส่วนตัวเบียดบังเวลาในการทำงาน ไม่ค่อยทุ่มเทเวลาให้กับงานอย่างเต็มที่

(2) อยากให้นักการเมืองเป็นตัวอย่างที่ดี ก่อน เนื่องจากข้าราชการจะอยู่ภายใต้อำนาจของข้าราชการการเมือง ซึ่งการเมืองบังคับให้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรมทำให้ข้าราชการอยู่ลำบาก

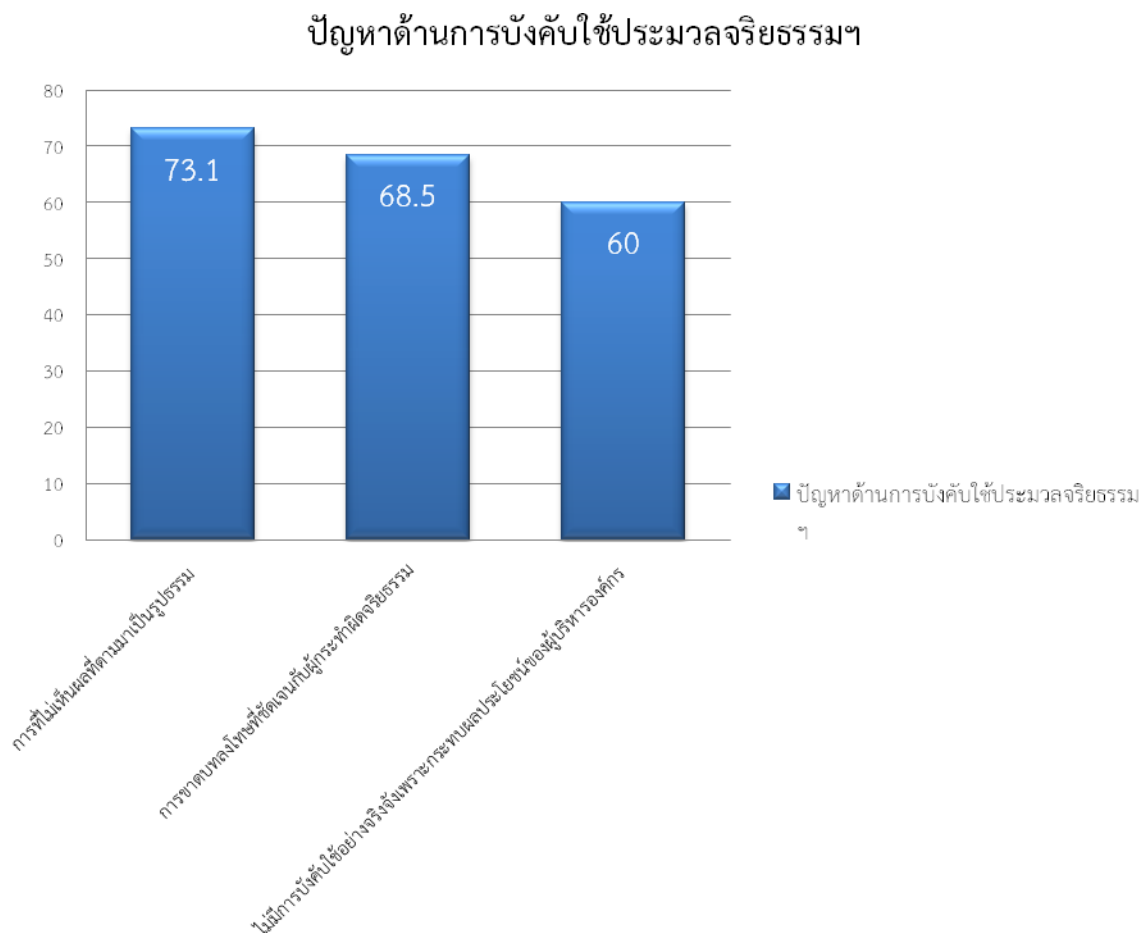
(3) ควรมีการให้ความรู้ทั่ว ๆ ไป กับข้าราชการพลเรือนระดับทั่ว ๆ ไป

(4) ควรมีการอบรมอยู่ในหน่วยงานในทุกๆ ระดับ

(5) ควรมีหลักสูตรการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน สำหรับข้าราชการ ในทุกระดับ ทั้งผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน โดยมีการอบรมเป็นประจำทุกปีอย่างสม่ำเสมอ

จากการสำรวจพบปัญหาด้านบุคลากรของหน่วยงานทั้งผู้บริหารและฝ่ายปฏิบัติ โดยพบว่า “ข้าราชการขาดความสนใจในการรับรู้ประมวลจริยธรรมฯ” “เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานยังไม่ให้ความสำคัญกับเรื่องจริยธรรม” และ “การไม่มีจิตสำนึกของบุคลากร” ประมาณมากกว่า 7 ใน 10 ส่วน ซึ่งนับว่าเป็นสัดส่วนที่ค่อนข้างสูงมากและสิ่งที่สะท้อนให้เห็นสอดคล้องกัน คือการสำรวจพบว่า กลุ่มตัวอย่างข้าราชการพลเรือนประมาณมากกว่าครึ่งหนึ่งพบว่า “ผู้บริหารยังขาดการมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง” และ “ผู้บริหารไม่ให้ความสำคัญไม่ให้การสนับสนุน” และประมาณเกือบครึ่งหนึ่งพบว่า “ผู้บริหาร/ผู้บังคับบัญชาประพฤติฝ่าฝืนจริยธรรมเสียเอง” ซึ่งนับว่าต้องมีการทบทวนบทบาทของผู้บริหารที่ต้องเป็นแบบอย่างที่ดีและต้องให้การสนับสนุนส่งเสริมจริยธรรมของข้าราชการและของหน่วยงาน ที่สำคัญพบว่ายังมีการสำรวจพบเห็นว่าผู้บริหารทำผิดจริยธรรมเสียเอง ย่อมเป็นตัวแปรที่สำคัญต้องไปศึกษาเชิงลึกหรือควรมีการสำรวจซ้ำเพื่อยืนยันความแรงของข้อมูลที่ค้นพบ เพราะผู้บริหารของหน่วยงานเป็นเสาหลักในการนำพาจริยธรรมขององค์กรหากองค์กรปล่อยปละละเลยให้เกิดปัญหาในลักษณะดังกล่าวแล้วไม่แก้ไขย่อมส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรหรือหน่วยงานราชการต่อไป

3) ปัญหาด้านการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมฯ พบว่าข้าราชการส่วนใหญ่มากกว่าครึ่งหนึ่งเห็นว่า ในการนำประมวลจริยธรรมฯ ไปบังคับใช้ในหน่วยงาน มีปัญหาด้านการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมฯ โดยระดับของการเกิดปัญหาดังกล่าวส่วนใหญ่เกิดนานครั้ง เกิดขึ้นบ่อยครั้งจนถึงเกิดเป็นประจำสรุปได้ตามแผนภาพ



แผนภาพ 5.16 ปัญหาด้านการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมฯ

จากการสำรวจพบปัญหาด้านการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมฯ พบว่ากลุ่มตัวอย่างข้าราชการพลเรือนพลเรือนมากกว่าครึ่งหนึ่งเห็นว่าการบังคับใช้ขาดประสิทธิภาพกล่าวคือ ประมาณมากกว่า 7 ใน 10 ส่วนเห็นว่า “การที่ไม่เห็นผลที่ตามมาเป็นรูปธรรม” และ “การขาดบทลงโทษที่ชัดเจนกับผู้กระทำผิดจริยธรรม” ประมาณกว่า 6 ใน 10 ส่วน พบเห็นว่า “ไม่มีการบังคับใช้อย่างจริงจังเพราะกระทบผลประโยชน์ของผู้บริหารองค์กร” ซึ่งข้อมูลการสำรวจที่มีตัวเลขค่อนข้างสูงและสอดคล้องกับข้อมูลการสนทนากลุ่มย่อย จึงนับว่าเป็นปัจจัยตัวแปรที่ต้องให้ความสำคัญมากเป็นพิเศษเพราะการสร้างประมวลจริยธรรมฯ ให้ข้าราชการพลเรือนนำไปปฏิบัติถูกมองว่าการบังคับใช้ให้ผลย่อมเป็นสิ่งที่ต้องเร่งสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องต่อไป

ทั้งนี้ที่สำคัญตามข้อเท็จจริง ประมวลจริยธรรมได้กำหนดเรื่องการบังคับโทษไว้อย่างชัดเจนกล่าวคือ ข้อ 18 กำหนดว่า การฝ่าฝืนจริยธรรมของประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน เป็นความผิดวินัยตามกฎหมายว่าด้วยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547 หรือระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. 2537 แล้วแต่กรณี และ ข้อ 19 กำหนดว่า เมื่อมีกรณีการฝ่าฝืนจริยธรรมผู้บังคับบัญชาอาจสั่งลงโทษทางวินัย ว่ากล่าวตักเตือน ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือสั่งให้ได้รับการพัฒนาตามที่เห็นสมควร (ประมวลจริยธรรม, 2552) นั่นคือ

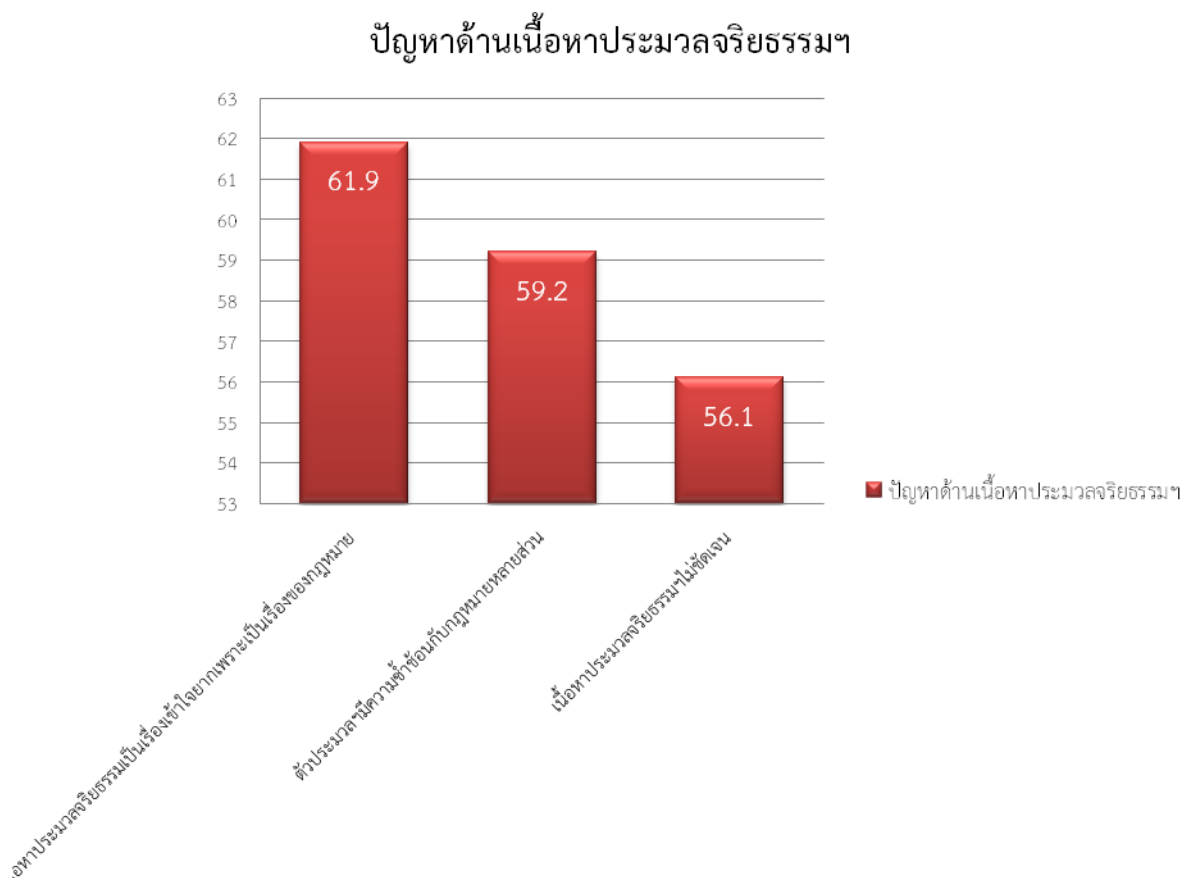
สำหรับข้าราชการที่ฝ่าฝืนจริยธรรม หากพบว่าเป็นความผิดเล็กน้อย ยังไม่ถึงขั้นเป็นความผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาอาจว่ากล่าวตักเตือน ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ หรือสั่งให้ได้รับการพัฒนาตามที่เห็นสมควร แต่หากพบว่าเป็นความผิดวินัย ต้องรับโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งมี 5 สถาน ดังนี้ กรณีกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงก็อาจใช้การภาคทัณฑ์หรือตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน แต่หากกรณีกระทำผิดวินัยร้ายแรงต้อง ปลดออก หรือ ไล่ออก

สำหรับพนักงานราชการฝ่าฝืนจริยธรรม หากพบว่าเป็นความผิดเล็กน้อย ยังไม่ถึงขั้นเป็นความผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาอาจว่ากล่าวตักเตือน ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ หรือสั่งให้ได้รับการพัฒนาตามที่เห็นสมควร แต่ หากพบว่าเป็นความผิดวินัย ต้องรับโทษทางวินัยตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547 ซึ่งมี 4 สถาน ดังนี้ กรณีกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ให้ ภาคทัณฑ์ หรือตัดเงินค่าตอบแทน หรือ ลดขั้นเงินค่าตอบแทน ส่วนกรณีกระทำผิดวินัยร้ายแรง ให้ไล่ออก

ลูกจ้างประจำ ฝ่าฝืนจริยธรรม หากพบว่าเป็นความผิดเล็กน้อย ยังไม่ถึงขั้นเป็นความผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาอาจว่ากล่าวตักเตือน ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ หรือสั่งให้ได้รับการพัฒนาตามที่เห็นสมควร แต่หากพบว่าเป็นความผิดวินัย ต้องรับโทษทางวินัยตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. 2537 ซึ่งมี 5 สถาน ดังนี้ กรณีกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ให้ ภาคทัณฑ์ หรือตัดค่าจ้าง หรือลดขั้นค่าจ้าง ส่วนกรณีกระทำผิดวินัยร้ายแรง ให้ปลดออก หรือไล่ออก

4) ปัญหาด้านเนื้อหาประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พบว่าข้าราชการส่วนใหญ่มากกว่าครึ่งหนึ่งเห็นว่า ในการนำประมวลจริยธรรมฯ ไปบังคับใช้ในหน่วยงาน มีปัญหาด้านเนื้อหาประมวลจริยธรรมฯ โดยระดับของการเกิดปัญหาดังกล่าวส่วนใหญ่เกิดนานครั้งจนถึง เกิดขึ้นบ่อยครั้ง

ซึ่งเรียงตามลำดับ กล่าวคือกลุ่มตัวอย่างประมาณกว่า 6 ใน 10 ส่วนระบุ “ปัญหาเนื้อหาประมวลจริยธรรมเป็นเรื่องเข้าใจยากเพราะเป็นเรื่องของกฎหมาย” “ปัญหาตัวประมวลฯมีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายหลายส่วน” และ “ปัญหาเนื้อหาประมวลจริยธรรมฯไม่ชัดเจน”



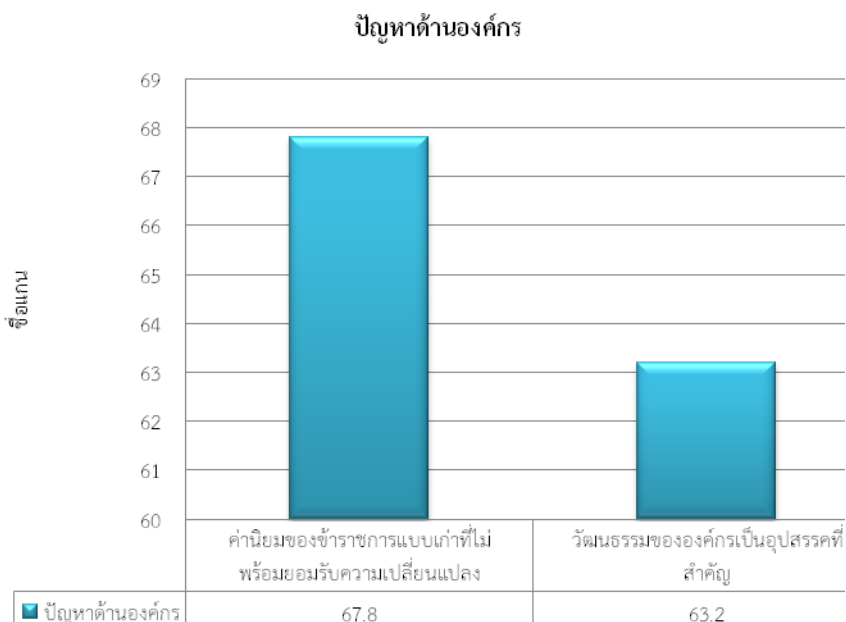
แผนภาพ 5.17 ปัญหาด้านเนื้อหาประมวลจริยธรรมฯ

นอกจากนั้น กลุ่มตัวอย่างให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติม ได้แก่ “ข้อกำหนดในจริยธรรมมีความเป็นนามธรรมมาก จนไม่เข้าใจว่าจะต้องประพฤติอย่างไร” “ไม่แน่ใจว่าข้าราชการจำเป็นต้องมีประมวลจริยธรรมสำหรับข้าราชการที่เป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่” “มองว่าจริยธรรมของข้าราชการคือการปฏิบัติงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นหลักการทำงานที่มุ่งผลฤทธิ์ทั้งทางด้านบริการหรือนโยบาย น่าจะเพียงพอแล้ว” “ซึ่งปัจจุบันมี พระราชกำหนดระเบียบการบริหารกิจการมในเมืองที่ได้อยู่แล้ว หาก

ทำงานมีผลสัมฤทธิ์ดี เรื่องอื่น ๆ ก็น่าจะดี ไม่จำเป็นต้องมีประมวลจริยธรรม ของ ข้าราชการอีก” “จริยธรรมข้าราชการพลเรือนกับจรรยาบรรณ เหมือนกันหรือไม่ เข้าใจเรื่องจรรยาบรรณ แต่ไม่เข้าใจคำว่า ประมวลจริยธรรม” “บัญญัติของประมวลจริยธรรมซ้ำซ้อนกับเรื่องวินัยของข้าราชการรวมทั้งมีข้อความที่ไม่ชัดเจน ก่อให้เกิดการตีความจนกว้างขวางหาขอบเขตหรือมาตรฐานไม่ได้ จนข้าราชการรู้สึกว่าการคิดตัวไปทางไหนก็ผิดไปหมด”

ซึ่งจากข้อมูลการวิจัยดังกล่าวจึงมีข้อสังเกตว่า ข้าราชการพลเรือนมองถึงประเด็นประมวลจริยธรรมและสภาพบังคับ ปัญหาที่ระบุคือประมวลจริยธรรม ไม่ใช่ พระราชบัญญัติฯ และมองว่าประมวลจริยธรรม ไม่มีสภาพบังคับ เหมือน พระราชบัญญัติฯ เนื่องจาก กฎหมายระบุว่า การออกกฎหมายมากระทบสิทธิของประชาชนได้ ต้องมีระดับกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติฯ หากกฎหมายที่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติฯ ไม่สามารถไปบังคับเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลได้ ซึ่งปัจจัยปัญหาดังกล่าวควรต้องนำมาพิจารณาและควรสอดแทรกความรู้ความเข้าใจแก่ข้าราชการพลเรือน เนื่องจากในประมวลจริยธรรมได้กำหนดบทบังคับที่อ้างถึงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ไว้ด้วย

5) ปัญหาด้านองค์กรจากข้อมูลการสำรวจพบว่าข้าราชการส่วนใหญ่มากกว่าครึ่งหนึ่งเห็นว่าการนำประมวลจริยธรรมฯ ไปบังคับใช้ในหน่วยงาน มีปัญหาด้านองค์กรโดยระดับของการเกิดปัญหาดังกล่าวส่วนใหญ่เกิดนานครั้งจนถึง เกิดขึ้นบ่อยครั้ง ดังนี้ (1) กลุ่มตัวอย่างประมาณเกือบ 7 ใน 10 ส่วนระบุปัญหา ค่านิยมของข้าราชการแบบเก่าที่ไม่พร้อมยอมรับความเปลี่ยนแปลง (2) กลุ่มตัวอย่างประมาณกว่า 6 ใน 10 ส่วนระบุปัญหาวัฒนธรรมขององค์กรเป็นอุปสรรคที่สำคัญ

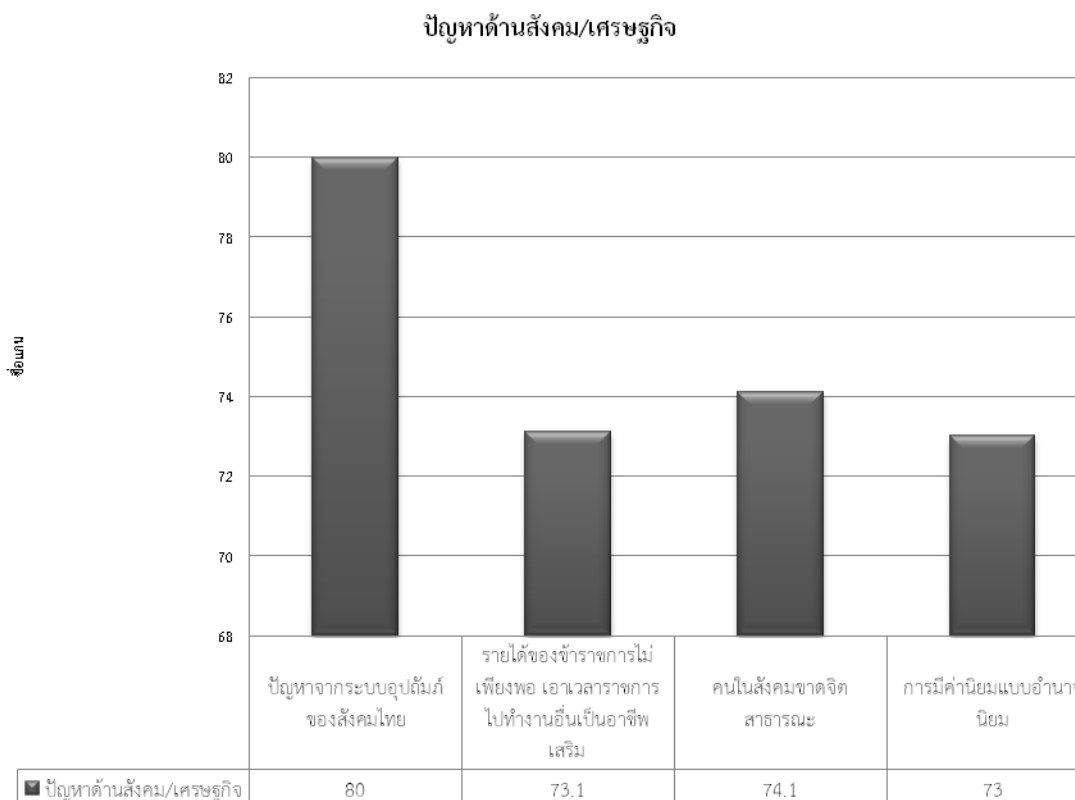


แผนภาพ 5.18 ปัญหาด้านองค์กร

จากผลการสำรวจ กลุ่มตัวอย่างข้าราชการพลเรือนพบว่า ปัญหาการนำประมวลจริยธรรมฯ ไปปฏิบัติมีปัญหาด้าน “ค่านิยมของข้าราชการแบบเก่าที่ไม่พร้อมยอมรับความเปลี่ยนแปลง” ประมาณเกือบ 7 ใน 10 ส่วนและ “วัฒนธรรมขององค์กรเป็นอุปสรรคที่สำคัญ” ประมาณกว่า 6 ใน 10 ส่วน ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2547) ที่ได้ระบุค่านิยมของข้าราชการไทยที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศไว้ 7 ข้อ โดย 1 ในนั้นคือ “ค่านิยมในความเป็นอนุรักษนิยม” ดังนั้นนับว่าปัญหาด้านวัฒนธรรมขององค์กรและค่านิยมของข้าราชการเป็นปัจจัยที่เป็นตัวแปรสำคัญเช่นกันที่ต้องนำไปศึกษาเชิงลึกว่าองค์กรแต่ละองค์กรมีวัฒนธรรมองค์กรแบบใดและค่านิยมของข้าราชการพลเรือนในองค์กรเหล่านั้นมีค่านิยมแบบใดเป็นค่านิยมที่ส่งเสริมหรือไม่ส่งเสริมจริยธรรมขององค์กรอย่างไรบ้าง หากข้อค้นพบครั้งต่อไปยืนยันและมีความแข็งแกร่งขึ้นย่อมเป็นตัวแปรสำคัญที่ต้องนำมาหาแนวทางแก้ไขต่อไป

6) ปัญหาด้านสังคม/เศรษฐกิจ จากข้อมูลการสำรวจ พบว่าข้าราชการส่วนใหญ่มากกว่าครึ่งหนึ่งเห็นว่า ในการนำประมวลจริยธรรมฯ ไปบังคับใช้ในหน่วยงาน มีปัญหาด้านสังคม/เศรษฐกิจ โดยระดับของการเกิดปัญหาดังกล่าวส่วนใหญ่เกิดนานครั้ง เกิดขึ้นบ่อยครั้ง จนถึงเกิดขึ้นเป็นประจำ ซึ่งเรียงลำดับปัญหาได้ดังนี้ (1) กลุ่มตัวอย่างประมาณกว่า 8 ใน 10 ส่วนระบุปัญหาจากระบบอุปถัมภ์ของ

สังคมไทย (2) กลุ่มตัวอย่างประมาณกว่า 7 ใน 10 ส่วนระบุปัญหา รายได้ของข้าราชการไม่เพียงพอ เอาเวลาราชการไปทำงานอื่นเป็นอาชีพเสริม (3) กลุ่มตัวอย่างมากกว่า 7 ใน 10 ส่วนระบุ คนในสังคมขาดจิตสาธารณะ (4) กลุ่มตัวอย่างประมาณกว่า 7 ใน 10 ส่วนระบุปัญหาการมีค่านิยมแบบอำนาจนิยม



แผนภาพ 5.18 ปัญหาด้านสังคมเศรษฐกิจ

จากข้อมูลการสำรวจพบว่ากลุ่มตัวอย่างข้าราชการพลเรือน เห็นว่าปัญหาการนำประมวลจริยธรรมไปใช้ส่วนใหญ่มากกว่าครึ่งหนึ่งเป็นปัญหาจากตัวแปรเศรษฐกิจและสังคม โดยประมาณกว่า 8 ใน 10 ส่วนพบว่า “ปัญหาจากระบบอุปถัมภ์ของสังคมไทย” และประมาณกว่า 7 ใน 10 ส่วนพบว่า “รายได้ของข้าราชการไม่เพียงพอ เอาเวลาราชการไปทำงานอื่นเป็นอาชีพเสริม”และ “คนในสังคมขาดจิตสาธารณะ” รวมทั้ง “การมีค่านิยมแบบอำนาจนิยม” ดังนั้นจะเห็นว่าสัดส่วนตัวแปรทางเศรษฐกิจและสังคมค่อนข้างสูงมากที่ส่งผลต่อการนำประมวลจริยธรรมไปปฏิบัติ ซึ่งในประเด็นดังกล่าวนี้จะนำไปพิจารณาพร้อมกับค่านิยมของข้าราชการพลเรือนและวัฒนธรรมองค์กร ซึ่งอาจสอดคล้องกับแนวการ

วิเคราะห์ของ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2547) ที่พบว่าค่านิยมของข้าราชการไทยในยุคปัจจุบันพบว่าเป็น “ค่านิยมพ่อค้า” หมายถึง ค่านิยมที่ข้าราชการนิยมยกย่องและนำแนวคิดของพ่อค้าที่ยึดกำไรสูงสุดมาใช้ ในการปฏิบัติหน้าที่ โดยคำนึงถึงทรัพย์สินมากกว่ายศถาบรรดาศักดิ์หรือเกียรติยศชื่อเสียง

นอกจากนี้นักกลุ่มตัวอย่างมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมว่า ในระบบราชการยังมีระบบอุปถัมภ์อยู่มาก ไม่เป็นธรรมชาติกับผู้ปฏิบัติงานด้วยความสุจริตใจ ฉะนั้นการมีจะปรับปรุงเรื่องระบบอุปถัมภ์ในองค์กรให้มากขึ้น ในสังคมข้าราชการยังคงใช้ระบบอุปถัมภ์ และการใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิดอยู่ ถ้าข้าราชการไทยไม่มีเส้นสายหรือพรรคพวก หน้าที่การงานก็ไม่เจริญ ข้าราชการเป็นอาชีพที่มั่นคง แต่รายได้น้อย โดยเฉพาะข้าราชการชั้นผู้น้อย ทำให้ต้องเผชิญกับค่าครองชีพที่สูงขึ้น ทำให้มีความสุขในการทำงานน้อย ข้าราชการจึงอาจใช้เวลานอกราชการไปหารายได้เสริม เพราะอาจถูกมองว่าใช้เวลาราชการปฏิบัติงานนอกเวลาในทางที่ทำให้ราชการเสียผลประโยชน์หรือเกิดภาพลักษณ์ที่ไม่เหมาะสมได้

ดังนั้นจากปัญหาการนำประมวลจริยธรรมไปปฏิบัติ จึงยังมีปัญหาอุปสรรคที่ทุกหน่วยงานต้องให้ความสำคัญและหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อให้การนำประมวลจริยธรรมไปปฏิบัติเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

5.2 วัตถุประสงค์ประการที่สองเพื่อจัดทำมาตรการในการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนในระดับผู้ปฏิบัติ และระดับผู้บริหาร

ในส่วนนี้เป็นการวิเคราะห์แนวทางการจัดทำมาตรการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนทั้งในระดับผู้ปฏิบัติและระดับผู้บริหาร โดยได้ข้อมูลหลักจากการสนทนากลุ่มย่อยดังนี้

การจัดทำมาตรการในการพัฒนากระบวนการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม ข้าราชการพลเรือน

จากผลที่ได้จากการสนทนากลุ่มย่อยข้าราชการพลเรือนจากหน่วยงานต่าง ทุกระดับ ปฏิบัติการและระดับบริหารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามประมวลจริยธรรม จำนวน 6 กลุ่ม สรุปแนวทางในการจัดทำมาตรการในการพัฒนาส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนทุกระดับปฏิบัติการและผู้บริหาร ได้ดังนี้

5.2.1 ด้านโครงสร้างและด้านบุคลากร

จากผลการสนทนากลุ่มย่อยในกลุ่มผู้บริหารข้าราชการพลเรือน พบข้อสรุปคือ

- 1) โครงสร้างของกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม ควรมีการกำหนดแยกออกมาชัดเจน

เนื่องจากเดิมภาระงานของหน่วยงานมีแผนการดำเนินการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมแต่เป็นภารกิจรอง หรือเป็นงานฝากไว้กับหน่วยงานอื่น เช่น กองการเจ้าหน้าที่ หรือกลุ่มงานวินัย ทำให้ไม่มีการขับเคลื่อนอย่างจริงจัง จึงควรมีการประสานให้เหลือการรายงานไปที่หน่วยงานเดียว ควรรับรองให้เป็นหน่วยงานที่ชัดเจนจะได้มีภารกิจที่ชัดเจน และกำหนดโครงสร้างให้มีกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม ไว้ในกฎกระทรวง ในการแบ่งส่วนราชการ

- 3) “หัวหน้างานคุ้มครองจริยธรรม” ไม่ควรเป็นรองอธิบดีฝ่ายบริหารการเจ้าหน้าที่ด้านบุคลากร/บริหารทรัพยากรบุคคล เพราะบางคดีที่เกิดขึ้นทำให้กลุ่มงานฯ ไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะอาจเป็นผลประโยชน์ทับซ้อน (conflict of interest) โดยผู้อำนวยการกลุ่มเป็นตำแหน่งทางวิชาการระดับเชี่ยวชาญ ขึ้นตรงกับอธิบดี

- 4) กระบวนการแต่งตั้งคณะกรรมการจริยธรรม หัวหน้ากลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม ไม่ควรเป็นเลขานุการ อาจเป็นรองประธาน หรือกรรมการ โดยให้ ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่เป็นเลขานุการ เนื่องจากกลุ่มงานคุ้มครองฯ อยู่ในกองการเจ้าหน้าที่จะทำให้งานคล่องตัวขึ้น เพราะปัจจุบันผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ ไม่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับกลุ่มงานคุ้มครองฯ ที่ไม่ชัดเจน ทำให้บางครั้งไม่ค่อยใส่ใจ

5) ควรให้คณะกรรมการมีวาระการทำงานยาวนานกว่าที่เป็นอยู่ปัจจุบัน และควรกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการให้ชัดเจน วาระของคณะกรรมการคุ้มครองจริยธรรม ควรกำหนดให้มีวาระ 6 ปี

6) กลุ่มงานคุ้มครองฯ ควรมีบุคลากรจากหน่วยพัฒนาระบบบริหารทรัพยากรบุคคล, วินัย กฎหมาย มีการกำหนดงบประมาณสำหรับกลุ่มฯ เช่น หัวหน้ากองการเจ้าหน้าที่เป็นกรรมการจริยธรรม

7) กำหนดโครงสร้างที่ชัดเจนของกลุ่มงาน ให้มีงบประมาณ บุคลากร ความก้าวหน้า ในสายงาน และมีการจัดทำ job description ควรมีมาตรการที่กำหนดการดำเนินงานอย่างชัดเจนและมีองค์ประกอบคือ คณะผู้รับผิดชอบในการดูแลมาตรการ กำหนดโครงสร้างหน่วยงานที่รับผิดชอบให้ชัดเจนและจัดสรรทรัพยากรในการดำเนินงาน ควรมีการตั้งกลุ่มส่งเสริมจริยธรรม มีงบประมาณ บุคลากร ความก้าวหน้า ในสายงาน และมีการจัดทำคำอธิบายหน้าที่ความรับผิดชอบ (job description) เช่น เพิ่มกลุ่มงานที่ทำงานด้านนี้โดยตรง มีหัวหน้ากลุ่ม

จากข้อมูลการสำรวจและข้อมูลเชิงคุณภาพพบว่าปัญหาโครงสร้างของการทำงาน ทำให้มีการนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้าง โดย “การนำประมวลจริยธรรมไปปฏิบัติ” ควรต้องมีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงและต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยคณะทำงาน และมีแนวทางให้คณะทำงานดังกล่าวนำไปปฏิบัติ

5.2.2. ด้านกระบวนการ

จากการสนทนากลุ่มย่อยกับกลุ่มผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติพบข้อสรุปสอดคล้องกันดังนี้

1) ควรมีกระบวนการดำเนินการจัดการเรื่องร้องเรียน เมื่อมีการดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม หากพบเห็นผู้ไม่ปฏิบัติตามสามารถร้องเรียนได้ตามช่องทาง แต่เมื่อมีผู้ร้องเรียนแล้ว กลุ่มคุ้มครองไม่สามารถดำเนินการได้ หรือในการประชาสัมพันธ์ให้ปฏิบัติตามประมวล ถ้าไม่ปฏิบัติถือว่าผิดวินัย แล้วจะดำเนินการอย่างไรต่อไป ซึ่งเป็นปัญหาต่อผู้ดูแล

2) ควรมีมาตรการที่กำหนดการดำเนินงานอย่างชัดเจนและมีองค์ประกอบคือ คณะผู้รับผิดชอบในการดูแลมาตรการ ให้มีการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลอย่างชัดเจน เช่น อาจมีการ

กำหนดให้ทุกส่วนราชการต้องมีตัวชี้วัด ในการดำเนินการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวล เป็นตัวชี้วัด 1 ของการวันผลสัมฤทธิ์ การปฏิบัติงานของส่วนราชการ โดยรวมไว้ในตัวชี้วัดของ ก.พ.ร. เป็นต้น

3) กำหนดแผนในการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการทำงาน ปรับกฎหมายให้เอื้อที่จะให้กลุ่มงานคุ้มครองมิอิสระในการทำงานที่แท้จริง ให้มีแผนงาน แผนคน แผนเงิน เหมือนกลุ่มพัฒนาการบริหาร ให้มีในทุกส่วนราชการอย่างเป็นทางการ

4) ควรมีกระบวนการดำเนินการจัดการเรื่องร้องเรียน เมื่อมีการดำเนินการประชาสัมพันธ์ ให้ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม หากพบเห็นผู้ไม่ปฏิบัติตามสามารถร้องเรียนได้ตามช่องทาง แต่เมื่อมีผู้ร้องเรียนแล้ว กลุ่มคุ้มครองไม่สามารถดำเนินการได้ หรือในการประชาสัมพันธ์ให้ปฏิบัติตามประมวล ถ้าไม่ปฏิบัติถือว่าผิดวินัย แล้วจะดำเนินการอย่างไรต่อไป ซึ่งเป็นปัญหาต่อผู้ดูแล

จากข้อเสนอดังกล่าวข้างต้นสอดคล้องกับสภาพปัญหาที่พบจากการสำรวจที่พบว่า กระบวนการดำเนินการร้องเรียนเมื่อพบเห็นการประพฤติผิดจริยธรรมยังขาดความชัดเจนของแนวทาง ขั้นตอนในทางปฏิบัติ อีกทั้งข้าราชการที่พบเห็นการประพฤติผิดจริยธรรมมีความหวาดกลัว ไม่กล้าร้องเรียนหรือแจ้งเบาะแสเพราะไม่มีมาตรการกระบวนการให้การปกป้องคุ้มครองตนเอง ดังนั้น แนวทางการนำเสนอจึงเป็นไปทั้งแนวทางการป้องกันและแนวทางการปราบปราม กล่าวคือการป้องกัน มีการนำเสนอแนวทางการส่งเสริม ยกย่องผู้ประพฤติดีโดยการให้รางวัลผู้ประพฤติดีต้องมีการจัดตั้งคณะทำงานให้สืบค้นผู้ประพฤติตามจริยธรรม ส่วนมาตรการปราบปรามคือการสร้างสภาพบังคับให้เกิดขึ้น การกำหนดบทลงโทษที่เป็นแนวปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานให้เป็นแนวปฏิบัติของข้าราชการพลเรือนทุกหน่วยงานราชการ

5.2.3. ด้านมาตรการการลงโทษผู้ประพฤติผิดตามประมวลจริยธรรม และ ประสิทธิภาพของมาตรการลงโทษ

จากการสนทนากลุ่มย่อยกับกลุ่มผู้บริหารและกลุ่มเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติ ได้ข้อสรุปสอดคล้องกันดังนี้

1) ความไม่ชัดเจนของประมวลจริยธรรม และประมวลจริยธรรมมีลักษณะเป็นนามธรรมมาก ไม่เป็นรูปธรรมทำให้การตีความว่าเป็นความผิดหรือไม่ทำได้ค่อนข้างยาก รวมทั้งมีความซ้ำซ้อนกับวินัยข้าราชการ ซึ่งกำหนดว่าหากจะถือเป็นความผิด ต้องเป็นความผิดวินัย จึงยังไม่มีมีการเอาผิดทางประมวลจริยธรรม นอกจากนี้เนื่องจากไม่ได้กำหนดมาตรการลงโทษไว้ให้มีผลในทางปฏิบัติอย่าง

แท้จริง เป็นแค่เพียงการว่ากล่าว ตักเตือน ทำให้ในทางปฏิบัติจริง ไม่มีผลใดๆเกิดขึ้นแก่ผู้ที่ทำผิด ประมวล หรือทำผิดข้อบังคับจรรยาข้าราชการ ไม่มีผลในการลดเงินเดือนเหมือนการทำผิดวินัย อีกทั้ง กฎระเบียบในการดำเนินการสอบสวน ตรวจสอบของคณะกรรมการจริยธรรมประจำส่วนราชการไว้ว่า จะต้องดำเนินการอย่างไร ดังนั้นจึงยังไม่เคยมีการลงโทษ ดังนั้นมาตรการลงโทษ จึงไม่มีความจำเป็น สำหรับจริยธรรมของข้าราชการ จึงไม่ควรมีมาตรการลงโทษ กลุ่มงานคุ้มครองไม่ต้องมีอำนาจในการ ลงโทษ หรืออำนาจในทางใดๆ การทำงานเป็นลักษณะการให้คุณ การส่งเสริมยกย่อง ให้รางวัลผู้มี จริยธรรม และแสดงออกให้ผู้คนทั่วไปได้รับรู้

2) เนื่องจากในประมวลไม่ได้กำหนดมาตรการและกลไกในการดำเนินการลงโทษไว้ ทำให้หน่วยงานไม่สามารถดำเนินการให้เป็นรูปธรรมได้ ฉะนั้น ในกรณีที่มีเรื่องร้องเรียน เรื่องจะเข้า กระบวนการจัดการข้อร้องเรียนตามปกติ สำนักงานก.พ. ซึ่งเป็นผู้ดูแลเรื่องประมวล ควรกำหนดกลไก มาตรการการลงโทษให้ชัดเจนว่า ถ้ามีเรื่องร้องเรียนมาที่กลุ่มงานคุ้มครองแล้ว ต้องดำเนินการอย่างไร การตอบสนองต่อข้อร้องเรียนต้องมีระยะเวลาในการดำเนินการหรือ เรื่องร้องเรียนเรื่องใดที่เป็นการผิด จริยธรรม เรื่องใดเป็นการผิดวินัยและข้อจริยธรรมใดที่ตรงกับข้อวินัย ไม่ต้องกำหนดบทลงโทษ แต่ข้อ จริยธรรมใดที่ไม่ตรงกับข้อวินัย ต้องกำหนดบทลงโทษไว้เป็นการเฉพาะ

3) ให้นำการประพฤติตามจริยธรรมไปผูกติดไว้กับการประเมินผลการปฏิบัติราชการ

4) ควรสร้างคู่มือการลงโทษ การไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม และเชื่อมโยงกับการ ลงโทษทางวินัย

5) ให้มีการบูรณาการการกระบวนการดำเนินงานเรื่องร้องทุกข์ กำหนดให้มีหน่วยคัดแยก เรื่องร้องทุกข์ให้ชัดเจนว่าเป็นการประพฤติผิดตามประมวลจริยธรรม หรืออื่นๆ เพื่อส่งต่อการ ดำเนินงานได้ถูกต้องรวดเร็ว

6) ควรกำหนดบทลงโทษให้เหมาะสมกับแต่ละความผิดตามประมวลจริยธรรมในแต่ละ ข้อ โดยทำเป็นมาตรฐานกลางและจัดทำเป็นคู่มือ

จากข้อมูลการสำรวจพบประเด็น ดังนี้

1) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ) ควรกำหนดมาตรฐานการประพฤติผิดจริยธรรมให้ชัดเจน และแยกจากความผิดทางวินัยให้ชัดเจน เพื่อให้หน่วยงานต่างๆ ได้นำไปปรับใช้

2) ให้สำนักงาน ก.พ. กำหนดมาตรฐานกลางของมาตรการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมฯ ให้มีสภาพบังคับใช้ เพื่อให้หน่วยงาน สามารถนำไปปฏิบัติได้

จากการวิเคราะห์จากข้อมูลการสำรวจข้างต้นที่พบว่าเนื้อหาประมวลจริยธรรมและการบังคับใช้ยังขาดประสิทธิภาพ ทำให้การนำประมวลจริยธรรมไปปฏิบัติไม่บรรลุประสิทธิภาพ และข้อเสนอจาก ฝ่ายปฏิบัติและฝ่ายบริหารสอดคล้องกันในประเด็นดังกล่าว ดังนั้นปัจจัยที่น่าจะส่งผลให้การนำประมวลจริยธรรมไปปฏิบัติคือการกำหนดการประพฤติผิดจริยธรรมให้ชัดเจนเป็นรูปธรรม โดยไม่ต้องมีการตีความและเป็นมาตรฐานที่เหมือนกันที่ข้าราชการพลเรือนของทุกหน่วยนำไปยึดปฏิบัติได้ ที่สำคัญการมีสภาพบังคับย่อมกำหนดให้ชัดเจนเพื่อให้ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง ไขเป็นเพียง “เสือกระดาษ”

5.2.4. มาตรการในการส่งเสริมการนำประมวลจริยธรรมไปปฏิบัติ

สำหรับมาตรการในการส่งเสริมการนำประมวลจริยธรรมไปปฏิบัติมีข้อเสนอ ดังนี้

1) สอดแทรกเรื่องการปฏิบัติตามประมวลทุกครั้งที่มีการอบรม สัมมนา ประชุม จัดงาน และนำเสนอผลการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ และผลการปฏิบัติที่ไม่ดี เพื่อให้ทุกคนทราบ

2) จัดทำมาตรฐานกลางของมาตรการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานต่างได้นำไปปรับใช้ดำเนินการ ให้มีตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินการส่งเสริม เช่น จำนวนคนที่ปฏิบัติตามประมวลเพิ่มขึ้น

3) สำนักงาน ก.พ. ควรทำคู่มือการดำเนินการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลให้หน่วยงาน ปัจจุบันก.พ.ออกประมวลแล้วให้หน่วยงานดำเนินการทำเอง ทำให้ไม่มีมาตรฐานที่แน่นอน

4) ให้สำนักงาน ก.พ. กำหนดมาตรฐานกลางของมาตรการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม ให้มีสภาพบังคับใช้ เพื่อให้หน่วยงาน ได้นำไปปฏิบัติ

5) มาตรการส่งเสริมการปฏิบัติตามจริยธรรม เช่นการให้รางวัล การนำเสนอเป็นตัวอย่าง ให้ข้าราชการทั่วไปได้รับรู้ โดยการให้มีทีมไปค้นหาผู้มีจริยธรรมในหน่วยงาน ตรวจสอบประวัติ แล้ว ยกย่องผู้ประพฤตินั้น ผู้ปฏิบัติตามประมวล ควรได้รับความดีความชอบ เช่น เลื่อนขั้นเงินเดือน มากกว่าคนที่ไม่ปฏิบัติตาม

6) ทำให้การปฏิบัติตามข้อบัญญัติจริยธรรม เป็นสิ่งที่ออกมาจากใจของทุกคน เป็นวิธีการ ดำเนินงานปกติ (ไม่ใช่กระบวนการดำเนินงานอย่างตั้งใจ) และเกิดผลอย่างชัดเจนของผลการกระทำนั้น โดยการยกย่องทำให้เกิดความภาคภูมิใจ สำหรับผู้ที่ไม่ประพฤติตามข้อบัญญัติฯ มีข้อลงโทษทางวินัยอยู่ แล้ว

7) แนวทางการดำเนินการด้านส่งเสริมจริยธรรมควรเป็นเชิงบวก สร้างสรรค์ พัฒนา แนวคิดให้ข้าราชการกล้าเป็นคนมีจริยธรรม ไม่ต้องแอบมีจริยธรรม สร้างสำนึกดีให้กับเจ้าหน้าที่โดย แบ่งกลุ่มให้กับข้าราชการและจัดทำกิจกรรมส่งเสริมให้เหมาะกับแต่ละกลุ่ม

8) ผู้บริหารต้องให้ความสำคัญและควรสนับสนุนให้มากขึ้น เท่าที่ผ่านมาผู้บริหารงาน คຸ້ມครองจริยธรรมปรับเปลี่ยนบ่อยทำให้งานไม่ต่อเนื่อง การให้ความสำคัญของผู้บริหาร จะทำให้ บุคลากรผู้รับผิดชอบมีขวัญกำลังใจที่จะปฏิบัติงาน ผู้บริหารควรปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ ผู้ใต้บังคับบัญชา

โดยสำนักงาน ก.พ. ควรดำเนินการเสริมสร้างจิตสำนึกให้แก่ผู้บริหาร

9) ควรมีการกำหนดระเบียบแบบแผน การดำเนินงานที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม กำหนด บทลงโทษที่ชัดเจน และมีหน่วยงานรับผิดชอบอย่างชัดเจน สร้างความชัดเจน เกี่ยวกับความผิดวินัยและ การผิดจริยธรรม

เพราะปัจจุบันมีความซ้ำซ้อน ซึ่งการลงโทษทางวินัยมีน้ำหนักมากกว่า ทำให้การลงโทษทางจริยธรรม ไม่เกิดผล

10) มีการเผยแพร่ประมวลฯ ให้ข้าราชการในหน่วยงานทราบอย่างต่อเนื่อง มีการ ดำเนินการขับเคลื่อนต่อเนื่องจริงจัง

11) การยกย่องผู้ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมฯ ควรได้รับความดีความชอบ เช่น เลื่อนขั้นเงินเดือนมากกว่าคนที่ไม่ปฏิบัติตาม สำหรับผู้บริหารควรใช้เป็นองค์ประกอบหนึ่งของการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งหรือรับตำแหน่งผู้บริหาร

12) มีการจัดหลักสูตรอบรมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมให้กับผู้บริหารอย่างต่อเนื่องทุกปี

13) มีการประเมินผลการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมของผู้บริหาร และกำหนดให้เป็นตัวชี้วัดหนึ่งในการพิจารณาการเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหาร

14) การประชาสัมพันธ์เผยแพร่และสร้างจิตสำนึก โดย จัดกิจกรรมเผยแพร่ให้ความรู้ในการปฏิบัติตามประมวลฯ ให้กับข้าราชการอย่างต่อเนื่อง

15) กำหนดตัวชี้วัดการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมฯ ทั้งของข้าราชการ และผู้บริหาร โดยให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม โดยให้นำไปเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการประเมินผลการปฏิบัติราชการเพื่อเลื่อนตำแหน่ง เลื่อนขั้นเงินเดือน เป็นต้น

จากผลการสำรวจสภาพปัญหาของการนำประมวลจริยธรรมไปปฏิบัติพบว่าตัวแปรผู้บริหารเป็นปัจจัยที่สำคัญมากที่สุดในการส่งเสริมการนำประมวลจริยธรรมไปปฏิบัติและการที่พบว่าผู้บริหารของหน่วยงานเองเป็นผู้ประพฤติดิจจริยธรรมเสียเองย่อมนำความเสียหายมาสู่องค์กร ดังนั้นการนำเสนอแนวทางในการตรวจสอบผู้บริหารทั้งในแง่เชิงป้องกันและเชิงปราบปรามจึงเป็นแนวทางที่ควรนำไปพิจารณา กล่าวคือการป้องกันด้วยการจัดฝึกอบรมหลักสูตรต่างๆ ให้แก่ผู้บริหารนั้น มีการดำเนินการอยู่แล้วแต่ควรเพิ่มมาตรการในการวัดผลการฝึกอบรมว่าผู้บริหารที่เข้ารับการฝึกอบรมผ่านเกณฑ์ที่กำหนดด้านมาตรฐานจริยธรรมหรือไม่ จึงควรเพิ่มการสร้างเครื่องมือวัดผลด้านจริยธรรมแก่ผู้บริหาร นอกจากนี้มาตรการด้านการควบคุมคือการประเมินผลการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมของผู้บริหารให้เป็นตัวชี้วัดซึ่งการประเมินผลควรต้องเป็นการประเมินจากหน่วยงานภายนอกและใช้รูปแบบการประเมินที่เป็นไปตามหลักวิชาการ เช่นการสุ่มกลุ่มตัวอย่างข้าราชการพลเรือนในหน่วยงานหรือการสำรวจสอบถามจากทุกคนในหน่วยงาน

นอกจากนี้การประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานยังเป็นตัวแปรที่สำคัญที่กลุ่มตัวอย่างให้น้ำหนักว่าการขาดประสิทธิภาพของการนำประมวลจริยธรรมไปปฏิบัติเกิดจากการขาดการประชาสัมพันธ์ การขาดการสอดแทรกเนื้อหาจริยธรรมในการฝึกอบรมตามหลักสูตรต่างๆ ดังนั้นแนวทางที่เสนอแนะจึงยังไม่ถึงประเด็นให้มุ่งเน้นการประชาสัมพันธ์ การให้บรรจุเนื้อหาจริยธรรมเข้า

ไปในหลักสูตรฝึกอบรมทุกหลักสูตรฯและความต่อเนื่องของการทำกิจกรรมเหล่านั้นอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

นอกจากนี้การสร้างมาตรการติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนและให้นับเป็นส่วนหนึ่งในการเลื่อนขั้นเงินเดือน ซึ่งวิธีการดังกล่าวเป็นมาตรการที่ดีแต่กระบวนการต้องมีความรัดกุมและควรป้องกันการใช้อำนาจโดยไม่ชอบของผู้มีอำนาจ ที่อาจนำข้อได้เปรียบดังกล่าวเป็นการต่อรองได้ ดังนั้นผลของการติดตามประเมินผล และการสร้างระบบติดตามประเมินผลควรแยกออกมาจากการใช้อำนาจของผู้บริหารหน่วยงาน เพื่อสร้างความโปร่งใสในการกำกับติดตามประเมินผล

สรุป จากการอภิปรายผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย พบว่าข้อมูลการสำรวจและการสนทนากลุ่มย่อยสามารถให้ข้อมูลที่สอดคล้องกัน โดยข้อมูลเชิงปริมาณและข้อมูลสารสนเทศยังชี้ให้เห็นปัญหาอุปสรรคในการนำประมวลจริยธรรมไปปฏิบัติของข้าราชการพลเรือน โดยเฉพาะการต้องการมีหน่วยงานและบุคลากรรองรับงานด้านจริยธรรม และความจริงจังและการเป็นแบบอย่างที่ดีของผู้บริหารหน่วยงานเอง อีกทั้งข้าราชการพลเรือนบางส่วนยังขาดความเข้าใจเกี่ยวกับเนื้อหาประมวลจริยธรรม การกำหนดเกณฑ์การปฏิบัติตามและการกำหนดโทษให้มีสภาพบังคับเมื่อประพฤติผิดจริยธรรมเป็นสิ่งที่ท้าทายให้หน่วยงานต้องเร่งดำเนินการและเป็นข้อมูลสำคัญที่ต้องการข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาในบทต่อไป

บทที่ 6

สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

การวิจัยจริยธรรมข้าราชการพลเรือน เป็นโครงการการวิจัยหนึ่งในโครงการจริยธรรมทางวิชาชีพ โดยแบ่งแยกการศึกษาออกเป็นการวิจัย 11 วิชาชีพ โครงการวิจัยจริยธรรมข้าราชการพลเรือน นับว่าเป็นโครงการวิจัยหนึ่งที่มุ่งเน้นเฉพาะข้าราชการพลเรือนที่มีการนำประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนไปปฏิบัติ ตามที่สำนักงานข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้กำหนดให้มีประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2552 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2553 (สำนักงานข้าราชการพลเรือน, 2553) ดังนั้นในการนำข้อบัญญัติในด้านจริยธรรมไปใช้ปฏิบัติจริง ก่อนข้างเป็นเรื่องใหม่ที่มีความรู้การศึกษาว่าได้มีกระบวนการดำเนินการอย่างไรบ้าง หน่วยงานต่างๆ มีปัญหา อุปสรรคอย่างไรบ้างในการนำไปใช้ด้านจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน ดังนั้นการวิจัยครั้งนี้จึงเห็นความสำคัญในการศึกษาการนำจริยธรรมข้าราชการพลเรือนไปใช้ในทางปฏิบัติ รวมทั้งปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายไปใช้ รวมทั้งการมาตรการในการส่งเสริมการปฏิบัติตามจริยธรรมของข้าราชการพลเรือนทั้งในระดับฝ่ายปฏิบัติและฝ่ายบริหาร

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาสภาพการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๒ ของหน่วยงานต่างๆ ในประเด็นสำคัญ 5 ประเด็นหลัก ได้แก่ (1) แนวปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน (2) มาตรการในการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน (3) มาตรการในการป้องกันการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน (4) มาตรการในการลงโทษการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน (5) ปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน นอกจากนี้ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำมาตรการในการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนในระดับผู้ปฏิบัติ และระดับผู้บริหาร

วิธีการดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยผสมผสานการวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเชิงปริมาณใช้วิธีการเก็บข้อมูลด้วยการสำรวจ ส่วนการวิจัยเชิงคุณภาพใช้การสนทนากลุ่มย่อยและเก็บข้อมูลจากเอกสาร ซึ่งการวิจัยด้วยการสำรวจใช้วิธีการเก็บข้อมูลจากการสำรวจกลุ่มตัวอย่างข้าราชการพลเรือนจำนวนทั้งสิ้น 5,795 คน สังกัดหน่วยงานราชการ 117 แห่งในกรุงเทพมหานคร จากกระทรวง 20 กระทรวงและหน่วยงานอื่นๆที่มีการนำประมวลจริยธรรมข้าราชการฯไปปฏิบัติ โดยกลุ่มตัวอย่างมีประสบการณ์ในการทำงานมาก่อน ส่วนการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพใช้การสนทนากลุ่มย่อยจากข้าราชการพลเรือนสองรอบ โดยรอบแรกเพื่อการรับฟังสภาพปัญหาของการนำประมวลจริยธรรมไปปฏิบัติ เพื่อนำมาเป็นข้อคำถามในการสำรวจความเห็นของข้าราชการพลเรือนที่เป็นฝ่ายปฏิบัติ ส่วนการสนทนากลุ่มย่อยครั้งที่สองจัดทำการสนทนากลุ่มย่อยกับผู้บริหาร 1 กลุ่มและผู้ปฏิบัติ 5 กลุ่ม เพื่อวิเคราะห์การจัดทำมาตรการในการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนในระดับผู้ปฏิบัติและระดับผู้บริหาร

สรุปผลการวิจัย

จากการเก็บข้อมูลด้วยการสำรวจ การวิจัยเอกสารและการสนทนากลุ่มย่อยจากข้าราชการพลเรือนสองครั้งจำนวน 7 กลุ่มย่อย และการเก็บข้อมูลจากการสำรวจกลุ่มตัวอย่างข้าราชการพลเรือนจำนวนทั้งสิ้น 5,795 คน ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิงร้อยละ 65.6 และกลุ่มตัวอย่างมากกว่าครึ่งหนึ่ง มีประสบการณ์ในการทำงาน มากกว่า 10 ปีขึ้นไป สรุปผลการวิจัยได้ดังนี้

6.1 สภาพการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๒ ของหน่วยงานต่างๆ

ในประเด็นสำคัญ 5 ประเด็นหลัก ได้แก่ (1) แนวปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน (2) มาตรการในการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน (3) มาตรการในการป้องกันการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน (4) มาตรการในการลงโทษการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน (5) ปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พบประเด็นสำคัญดังนี้

6.1.1 แนวปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

จากผลการศึกษาสภาพการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2552 ของหน่วยงาน งาน ได้สำรวจจากแนวปฏิบัติจากประสบการณ์เกี่ยวกับการดำเนินงานตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน จาก “การรับรู้” และ “ความเข้าใจ” ในสภาพการบังคับใช้ของประมวลจริยธรรมฯ พบว่า ข้าราชการพลเรือนส่วนใหญ่มากกว่าสามในสี่ส่วน มีการรับรู้เกี่ยวกับประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ประมาณเกือบสามในสี่ส่วนระบุว่าเป็นการได้รับรู้จากหน่วยงานประมาณ อย่างไรก็ตามยังพบว่ามีข้าราชการพลเรือนบางส่วนประมาณ 10.9 เปอร์เซ็นต์ ที่ไม่เคยรับรู้เรื่องประมวลจริยธรรมฯ ซึ่งถึงแม้ว่าเป็นเพียง 1 ใน 10 ส่วนที่ยังไม่เคยรับรู้ควรมีการศึกษาค้นคว้าต่อไปถึงสาเหตุของการไม่ได้รับทราบข้อมูล

สำหรับการรับรู้และความเข้าใจในประเด็นต่างๆของประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พบว่าข้าราชการพลเรือนเกือบทั้งร้อยเปอร์เซ็นต์ รับรู้และมีความเข้าใจในเนื้อหาประมวลจริยธรรมเกือบทั้ง 10 ข้อ ส่วน “การรับรู้และความเข้าใจในสภาพการบังคับใช้ของประมวลจริยธรรมฯ” พบว่าส่วนใหญ่ข้าราชการเกินกว่าครึ่งหนึ่ง มีการรับรู้และเข้าใจว่าประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนนี้มีผลบังคับใช้แล้ว อีกทั้งการรับรู้และเข้าใจว่าหน่วยงานต้องมีมาตรการลงโทษผู้ประพฤติผิดประมวลจริยธรรมฯ และการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนเป็นความผิดทางวินัย

6.1.2 มาตรการในการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

สำหรับการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน สำรวจในสามประเด็นหลักคือ “การดำเนินงานให้มีหน่วยงานรับผิดชอบด้านจริยธรรม” “การดำเนินการของหน่วยงานในการเผยแพร่ให้ความรู้เรื่องประมวลจริยธรรมให้แก่ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง” “สภาพการดำเนินการส่งเสริมให้ข้าราชการปฏิบัติตามประมวล”

สำหรับการดำเนินงานให้มีหน่วยงานรับผิดชอบด้านจริยธรรม ได้สำรวจถึงประเด็น “การจัดตั้งหน่วยงานคุ้มครองจริยธรรม” “การจัดตั้งคณะกรรมการจริยธรรม” และ “การกำหนดแนวปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมของหน่วยงาน”. พบว่า ข้าราชการพลเรือนเกินกว่าครึ่งหนึ่ง มีการรับรู้ว่ามีหน่วยงานมี “การจัดตั้งกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม” ขึ้นมาภายในหน่วยงาน อย่างไรก็ตามมีเพียงร้อยละ 17 ที่ระบุว่าไม่มีการจัดตั้งกลุ่มงานนี้ โดยที่ในจำนวนข้าราชการ 4 คนจะมี 1 คนที่ระบุว่า “ไม่ทราบว่ามีการจัดตั้งกลุ่มงาน” นอกจากนี้ข้าราชการพลเรือนมากกว่าครึ่งหนึ่งรับทราบว่าหน่วยงานมี “การแต่งตั้งคณะกรรมการจริยธรรม” อย่างไรก็ตามพบว่า “ข้าราชการ 3 คน ใน 10 คน” ไม่ทราบและคิดว่าไม่มีการดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการจริยธรรมในหน่วยงาน นอกจากนี้ข้าราชการมากกว่าครึ่งหนึ่งรับทราบ

ว่าหน่วยงานมี “การกำหนดแนวปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมของหน่วยงาน” โดยเกือบครึ่งหนึ่งประกาศใช้แนวปฏิบัติตามที่สำนักงาน ก.พ.กำหนด มีเพียงข้าราชการ 1 คนใน 10 คน ที่ระบุว่าหน่วยงานจัดทำแนวปฏิบัติของตนเอง

ดังนั้นจะพบว่า การรับทราบเกี่ยวกับการนำประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนไปปฏิบัติพบว่าส่วนใหญ่รับทราบ แต่ยังมีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่ยังไม่ทราบและไม่เข้าใจ จึงเป็นข้อมูลที่น่าสนใจว่าต้องมีการดำเนินการศึกษาเพิ่มเติมว่าเหตุผลใดที่ข้าราชการพลเรือนกลุ่มนี้ไม่รับทราบเรื่องดังกล่าว

สำหรับการดำเนินการของหน่วยงานในการเผยแพร่ให้ความรู้เรื่องประมวลจริยธรรมให้แก่ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง พบว่าในข้าราชการพลเรือนจำนวน 4 คนจะมี 1 คน ที่ระบุว่า “ไม่ทราบ/ไม่มีการเผยแพร่ความรู้เรื่องประมวลจริยธรรมฯ” ในขณะที่ข้าราชการพลเรือน 3 คนใน 4 คน ที่ระบุว่า “รับทราบว่าหน่วยงานมีการดำเนินการเผยแพร่ให้ความรู้ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนให้แก่ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างในหน่วยงานได้รับทราบ และวิธีการ เผยแพร่ส่วนใหญ่รับทราบว่าเป็น “การทำหนังสือเวียนแจ้งทุกหน่วยงานภายใน”

สำหรับสภาพการดำเนินการส่งเสริมให้ข้าราชการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมฯ พบว่าข้าราชการพลเรือนกลุ่มตัวอย่างมากกว่าครึ่งหนึ่งเห็นด้วยว่าหน่วยงานได้มี “การกำหนดแนวทางการส่งเสริมให้ข้าราชการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน” อย่างไรก็ตามยังมีข้าราชการพลเรือนเกือบ 4 คนใน 10 คนที่ระบุว่าไม่ทราบและไม่มีการกำหนดแนวทางส่งเสริมให้ข้าราชการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมฯ

สำหรับวิธีและกิจกรรมในการดำเนินการของหน่วยงานในการส่งเสริมให้ข้าราชการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พบว่าข้าราชการพลเรือนกลุ่มตัวอย่างเกินกว่าครึ่งหนึ่งเห็นว่ากิจกรรมที่หน่วยงานมีการดำเนินงานเป็นส่วนใหญ่ ได้แก่ “การปลูกฝังจริยธรรมให้ข้าราชการใหม่” “การเปิดโอกาสให้ข้าราชการเข้าร่วมกิจกรรม เกี่ยวกับประมวลจริยธรรมฯทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน” “กำหนดมาตรฐานการให้บริการประชาชน” “การประกาศให้ข้าราชการรับรู้อย่างสม่ำเสมอ” “จัดให้มีการแทรกเนื้อหาเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมในหลักสูตรการอบรมสัมมนาของหน่วยงาน”

6.1.3 มาตรการในการป้องกันการประทุพผิตประมวจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

สำหรับมาตรการในการป้องกันการประทุพผิตจริยธรรม ใช้การศึกษาประเด็นการจัดให้มีอยู่ของ “การกำหนดมาตรการโทษ” และ “สภาพการดำเนินการเกี่ยวกับ มาตรการป้องกัน /ลงโทษการฝ่าฝืน”

สำหรับการกำหนดมาตรการลงโทษ ข้าราชการพลเรือนกลุ่มตัวอย่างมากกว่าครึ่งหนึ่งระบุว่าไม่มีและไม่ทราบว่าหน่วยงานได้มีการกำหนดมาตรการลงโทษผู้กระทำผิด ในขณะที่ข้าราชการพลเรือน 4 คน ใน 10 คนระบุว่าหน่วยงานมีการกำหนดมาตรการลงโทษ

ส่วนสภาพการดำเนินการของหน่วยงานในการกำหนดมาตรการป้องกันและการลงโทษผู้ประทุพผิตประมวจริยธรรมฯ พบว่าข้าราชการพลเรือนกลุ่มตัวอย่างเกือบครึ่งหนึ่งระบุว่าหน่วยงานมีการดำเนินการในการกำหนดมาตรการป้องกันไม่ให้ข้าราชการการประทุพผิตประมวจริยธรรมฯ โดย “การประกาศให้ทราบว่าการฝ่าฝืนประมวจริยธรรมข้าราชการพลเรือนเป็นความผิดวินัย” โดยหน่วยงานมีมาตรการลงโทษผู้ประทุพผิตจริยธรรม ได้แก่ “ให้ผู้บังคับบัญชาว่ากล่าวตักเตือน” “มีการสั่งลงโทษทางวินัย” “ให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ” “จัดให้มีการพัฒนาตามเรื่องที่ประทุพผิต”

6.1.4 มาตรการในการลงโทษการประทุพผิตประมวจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน

สำหรับการสำรวจในส่วนนี้ศึกษา 2 ประเด็นหลักได้แก่ “การสำรวจสภาพการประทุพผิตประมวจริยธรรม” และ “การปฏิบัติของข้าราชการเมื่อพบเห็นการประทุพผิตประมวจริยธรรมในหน่วยงาน”

สภาพการประทุพผิตประมวจริยธรรมฯ พบว่าการประทุพผิตของข้าราชการในหน่วยงาน พบว่าการประทุพผิตจริยธรรมในหน่วยงาน มากที่สุด เป็น 5 ลำดับแรก โดยส่วนใหญ่เป็นการประทุพผิตปีละไม่เกิน 1 เรื่องได้แก่ (1) การเบียดบังเวลาราชการ (2) การทำผิดระเบียบราชการ (3) การไม่อุทิศเวลาให้ราชการเอาเวลาราชการไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว (4) ใช้ทรัพย์สินของทางราชการเพื่อหาประโยชน์ให้ตนเองหรือผู้อื่น (5) การเห็นประโยชน์ส่วนตนสำคัญกว่าประโยชน์ของราชการ

สำหรับประเด็นประมวจริยธรรมฯ ที่พบเห็นมีการประทุพผิตจริยธรรมในหน่วยงาน น้อยที่สุด 5 ลำดับโดยส่วนใหญ่เป็นการประทุพผิตปีละไม่เกิน 1 เรื่องเช่นกัน ได้แก่ (1) การไม่ยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (2) การบิดเบือนข้อเท็จจริงและให้ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ถูกต้อง แก่ประชาชน (3) การประทุพผิตที่ทำให้เกิดความเสื่อมเสียชื่อเสียง

และภาพลักษณ์ของราชการ (4) การหลีกเลี่ยงกฎหมายเพื่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน (5) การเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่อผู้มาติดต่อราชการ

สิ่งที่น่าสนใจคือ ข้าราชการพลเรือน 1 คนใน 10 คน พบเห็นการประพฤติผิดจริยธรรมที่ แม้ว่าพบเห็นน้อยที่สุด ได้แก่ “การไม่ยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข” จึงควรมีการทบทวนและนำประเด็นดังกล่าวไปศึกษาเพิ่มเติมในการศึกษาต่อไปในเชิง ลึกและน่าจะต้องนำเข้าไปศึกษาค้นคว้าวิจัยต่อไปเพื่อตรวจสอบความแกร่งของข้อมูลที่ค้นพบ

การปฏิบัติของข้าราชการเมื่อพบเห็นมีการประพฤติผิดในหน่วยงาน พบว่าหากข้าราชการ พลเรือนพบเห็นการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมในหน่วยงาน พบว่าส่วนใหญ่ระบุว่า จะ รายงาน ผู้บังคับบัญชา หากตนเองพบเห็นการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมข้าราชการ อย่างไรก็ตามพบว่า ข้าราชการพลเรือนประมาณ 4 คน ใน 10 คนที่พบเห็นการประพฤติผิดในหน่วยงาน ตอบว่า “จะ เฉยๆ ไม่รายงาน” ส่วนใหญ่ข้าราชการกลับละเลยในการรายงานผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจรับผิดชอบ โดย เหตุผลของการไม่รายงาน ได้แก่ “กลัวเดียดรื้อน ไม่มั่นใจว่าจะได้รับการดูแล” หรือ “ไม่มั่นใจในระบบ การลงโทษ “ความไม่ชัดเจนของแนวปฏิบัติ” “ไม่ทราบแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน ไม่มีแนวทางที่ ชัดเจนในการดำเนินการผู้ที่ประพฤติผิดตามประมวลจริยธรรม ไม่ทราบจะรายงานใครระบบไม่ น่าเชื่อถือเรื่องความยุติธรรม” “ปัจจัยจากผู้บริหารกล่าวคือผู้บริหารเป็นผู้ผิดจริยธรรมเอง และ ผู้บังคับบัญชาสูงสุดและพวกพ้องร่วมกันประพฤติผิดจริยธรรม”

ดังนั้นมาตรการในการให้ความคุ้มครองป้องกันผู้แจ้งเบาะแส (whistle blower) ของระบบ ราชการ

ควรมีการนำมาศึกษาเพื่อสร้างหลักประกันให้ข้าราชการอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะหากผู้บริหารเป็นผู้ ประพฤติผิดจริยธรรมจึงต้องนำตัวแปรเหล่านี้มาวิเคราะห์หามาตรการป้องกันที่มีประสิทธิภาพต่อไป

6.1.5 ปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม ข้าราชการพลเรือน

ประเด็นปัญหาที่นำมาสำรวจ ได้จากการวิเคราะห์ข้อมูลการสนทนากลุ่มย่อยจากฝ่าย บริหารและฝ่ายปฏิบัติของข้าราชการพลเรือนพบว่าสภาพปัญหาของการนำประมวลจริยธรรม ข้าราชการพลเรือนไปบังคับใช้ ได้แก่ ปัญหาด้านการดำเนินงานนำประมวลจริยธรรมฯ ไปปฏิบัติ ปัญหาด้านผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ปัญหาด้านการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมฯ ปัญหาด้านเนื้อหาประมวล

จริยธรรมข้าราชการพลเรือน ปัญหาด้านองค์กร และปัญหาด้านสังคม/เศรษฐกิจ ซึ่งผลการสำรวจ สอดคล้องกับการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพดังนี้

1) ปัญหาด้านการดำเนินงานนำประมวลจริยธรรมฯ ไปปฏิบัติ พบปัญหาของการนำประมวลจริยธรรมฯ ไปบังคับใช้ในหน่วยงาน โดยระดับของการเกิดปัญหาดังกล่าวส่วนใหญ่เกิด บ่อยครั้งจนถึงเกิดขึ้นเป็นประจำ ปัญหาที่สำคัญสรุปได้คือ การขาดความต่อเนื่องของการส่งเสริม โครงการ การไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงและขาดบุคลากรรับผิดชอบอย่างชัดเจนทำให้ขาดการ ติดตามผล อีกทั้งกลุ่มงานจริยธรรมซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบงานนี้ มีงานอื่นที่ต้องทำอยู่แล้ว และขาด งบประมาณสนับสนุน

2) ปัญหาด้านผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง พบปัญหาด้านการผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงาน โดย ระดับของการเกิดปัญหาดังกล่าวส่วนใหญ่เกิดนานครั้งจนถึงเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ซึ่งสรุปได้คือ

(1) ปัญหาบุคลากร คือ “ข้าราชการขาดความสนใจในการรับรู้ประมวลจริยธรรมฯ” “เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานยังไม่ให้ความสำคัญกับเรื่องจริยธรรม” “การไม่มีจิตสำนึกของบุคลากร” :ซึ่งตัว แปรนี้ นับว่าเป็นตัวแปรที่สำคัญหากบุคลากรที่เป็นหัวใจของการปฏิบัติในหน่วยงานละเลยไม่ ให้ ให้ความสำคัญกับเรื่องจริยธรรมย่อมเป็นสิ่งที่น่าเป็นห่วงและต้องมีการดำเนินการสร้างความเข้าใจให้ ตรงกัน

(2) ปัญหาเกี่ยวกับผู้บริหารคือ “ผู้บริหารยังขาดการมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง” “ผู้บริหาร ไม่ให้ความสำคัญไม่ให้การสนับสนุน” “ผู้บริหาร/ผู้บังคับบัญชาประพฤติฝ่าฝืนจริยธรรมเสียเอง” ซึ่ง นับว่าต้องมีการทบทวนบทบาทของผู้บริหารที่ต้องเป็นแบบอย่างที่ดีและต้องให้การสนับสนุนส่งเสริม จริยธรรมของข้าราชการและของหน่วยงาน ที่สำคัญพบว่ายังมีการสำรวจพบเห็นว่าผู้บริหารทำผิด จริยธรรมเสียเอง ย่อมเป็นตัวแปรที่สำคัญต้องไปศึกษาเชิงลึกหรือควรมีการสำรวจซ้ำเพื่อยืนยันความ แกร่งของข้อมูลที่ค้นพบ เพราะผู้บริหารของหน่วยงานเป็นเสาหลักในการนำพาจริยธรรมขององค์กร หากองค์กรปล่อยปละละเลยให้เกิดปัญหาในลักษณะดังกล่าวแล้วไม่แก้ไขย่อมส่งผลต่อภาพลักษณ์และ ประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรหรือหน่วยงานราชการต่อไป

3) ปัญหาด้านการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมฯ พบปัญหาด้านการบังคับใช้ประมวล จริยธรรมฯ โดยระดับของการเกิดปัญหาดังกล่าวส่วนใหญ่เกิดนานครั้ง เกิดขึ้นบ่อยครั้งจนถึงเกิดเป็น ประจำ ซึ่งสรุปคือ “การที่ไม่เห็นผลที่ตามมาเป็นรูปธรรม” และ “การขาดบทลงโทษที่ชัดเจนกับ ผู้กระทำผิดจริยธรรม” “ไม่มีการบังคับใช้อย่างจริงจังเพราะกระทบผลประโยชน์ของผู้บริหารองค์กร” ซึ่งนับว่าเป็นปัจจัยตัวแปรที่ต้องให้ความสำคัญมากเป็นพิเศษเพราะการสร้างประมวลจริยธรรมฯ ให้

ข้าราชการพลเรือนนำไปปฏิบัติกฎหมายว่าการบังคับใช้ไว้พลยอม อีกทั้งการต้องเร่งสร้างความเข้าใจถึงสภาพบังคับ เนื่องจากประมวลจริยธรรมได้กำหนดเรื่องการบังคับโทษไว้อย่างชัดเจนกล่าวคือ ข้อ 18 กำหนดว่า การฝ่าฝืนจริยธรรมของประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน เป็นความผิดวินัยตามกฎหมายว่าด้วยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กรณีข้าราชการฝ่าฝืนจริยธรรม และใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547 กรณีพนักงานราชการฝ่าฝืนจริยธรรม และใช้ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. 2537 กรณีลูกจ้างประจำฝ่าฝืนจริยธรรมแล้วแต่กรณี และ ข้อ 19 กำหนดว่า เมื่อมีการฝ่าฝืนจริยธรรม ผู้บังคับบัญชาอาจสั่งลงโทษทางวินัย ว่ากล่าวตักเตือน ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือสั่งให้ได้รับการพัฒนาตามที่เห็นสมควร (ประมวลจริยธรรม, 2552)

4) ปัญหาด้านเนื้อหาประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พบมีปัญหาด้านเนื้อหาประมวลจริยธรรมฯ โดยระดับของการเกิดปัญหาดังกล่าวส่วนใหญ่เกิดนครั้งจนถึง เกิดขึ้นบ่อยครั้ง ซึ่งสรุปคือ “เนื้อหา ประมวลจริยธรรมเป็นเรื่องเข้าใจยากเพราะเป็นเรื่องของกฎหมาย” “ประมวลฯ มีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายหลายส่วน” “เนื้อหาประมวลจริยธรรมฯ ไม่ชัดเจน” ซึ่งเป็นประเด็นที่ควรนำมาพิจารณาสอบถามเชิงลึกต่อไปว่าประเด็นใดที่ยังไม่สามารถสื่อสารให้บุคลากรเข้าใจในเนื้อหาประมวลจริยธรรมฯ

1) ปัญหาด้านองค์กร พบปัญหาด้านองค์กร โดยระดับของการเกิดปัญหาดังกล่าวส่วนใหญ่เกิดนครั้งจนถึง เกิดขึ้นบ่อยครั้ง โดยสรุปคือ “ค่านิยมของข้าราชการแบบเก่าที่ไม่พร้อมยอมรับความเปลี่ยนแปลง” “วัฒนธรรมขององค์กรเป็นอุปสรรคที่สำคัญ” นับว่าปัญหาดังกล่าวเป็นตัวแทนที่ไม่ใช่สิ่งใหม่ แต่เป็นสิ่งที่ควรศึกษาหาทางป้องกันแก้ไขต่อไปเพราะค่านิยมย่อมสิ่งที่คงทนถาวร ควรศึกษาสำค่านิยมที่ถาวรนั้นส่งผลทางลบต่อการนำประมวลจริยธรรมไปปฏิบัติแค่ไหน อย่างไร

2) ปัญหาด้านสังคม/เศรษฐกิจ พบปัญหาด้านสังคม/เศรษฐกิจ โดยระดับของการเกิดปัญหาดังกล่าวส่วนใหญ่เกิดนครั้ง เกิดขึ้นบ่อยครั้ง จนถึงเกิดขึ้นเป็นประจำ ซึ่งสรุปคือ “ปัญหาจากระบบอุปถัมภ์ของสังคมไทย” “รายได้ของข้าราชการไม่เพียงพอ เอาเวลาราชการไปทำงานอื่นเป็นอาชีพเสริม” “คนในสังคมขาดจิตสาธารณะ” “การมีค่านิยมแบบอำนาจนิยม” ซึ่งตัวแทนด้านนี้ค่อนข้างสอดคล้องกับปัญหาด้านองค์กร ดังนั้นการศึกษารื้อต่อไปควรพิจารณาประเด็นที่พบครั้งนี้ให้ชัดเจนมากขึ้น

6.2 การจัดทำมาตรการในการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนในระดับผู้ปฏิบัติ และระดับผู้บริหาร

แนวทางการจัดทำมาตรการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนทั้งในระดับผู้ปฏิบัติและระดับผู้บริหาร วิเคราะห์ข้อมูลจากการสนทนากลุ่มย่อยกับข้าราชการพลเรือนจากหน่วยงาน ทั้งระดับปฏิบัติการและระดับบริหารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามประมวลจริยธรรม จำนวน 6 กลุ่ม และข้อมูลการสำรวจ สรุปแนวทางในการจัดทำมาตรการในการพัฒนาส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนทั้งระดับปฏิบัติการและผู้บริหาร ได้ดังนี้

6.2.1 ด้านโครงสร้างและด้านบุคลากร

โครงสร้างของกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม ควรมีการกำหนดแยกออกมาให้ชัดเจน โดยกำหนดโครงสร้างให้มีกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ในการแบ่งส่วนราชการสำหรับ “หัวหน้างานคุ้มครองจริยธรรม” ไม่ควรเป็นฝ่ายบริหาร เช่น รองอธิบดีฝ่ายบริหาร แต่ควรให้ “ผู้อำนวยการกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม” เป็นตำแหน่งทางวิชาการระดับเชี่ยวชาญ ขึ้นตรงกับอธิบดี

สำหรับการแต่งตั้งคณะกรรมการจริยธรรม หัวหน้ากลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม ไม่ควรดำรงตำแหน่งเลขานุการของคณะกรรมการฯ แต่อาจดำรงตำแหน่งรองประธาน หรือกรรมการ ควรให้ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ ดำรงตำแหน่งเลขานุการของคณะกรรมการฯ เนื่องจากกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม อยู่ภายในกองการเจ้าหน้าที่จะทำให้งานคล่องตัวขึ้น และหรือให้หัวหน้ากองการเจ้าหน้าที่เป็นกรรมการจริยธรรม และคณะกรรมการจริยธรรมควรมีวาระการทำงานยาวนานกว่าที่เป็นอยู่ปัจจุบัน และควรกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการจริยธรรมให้ชัดเจน และควรกำหนดให้มีวาระ 6 ปี ให้มีงบประมาณ บุคลากร ความก้าวหน้า ในสายงาน และมีการจัดทำคำอธิบายลักษณะงาน (job description)

6.2.2 ด้านกระบวนการ

ควรมีกระบวนการดำเนินการจัดการเรื่องร้องเรียน ควรกำหนดช่องทางการร้องเรียนให้ชัดเจน หรือในการประชาสัมพันธ์ให้ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม ควรระบุให้ชัดเจน ว่าถ้าไม่ปฏิบัติถือว่าผิดวินัย แล้วผู้ร้องเรียนจะมีขั้นตอนดำเนินการอย่างไรต่อไป ควรมีมาตรการที่กำหนดการดำเนินงานอย่างชัดเจนและมีองค์ประกอบคือ คณะผู้รับผิดชอบในการดูแลมาตรการ ให้มีการส่งเสริม

การปฏิบัติตามประมวลอย่างชัดเจน เช่น อาจมีการกำหนดให้ทุกส่วนราชการต้องมีตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ และกำหนดแผนในการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมให้ชัดเจน ปรับกฎหมายให้เอื้อที่จะให้กลุ่มงาน คຸ້ມກອງຈຽຍຮຽມ

6.2.3. ด้านมาตรการการลงโทษและประสิทธิผลของมาตรการลงโทษผู้ประพฤติผิดตามประมวลจริยธรรม

เนื่องจากประมวลจริยธรรมมีลักษณะเป็นนามธรรมทำให้การตีความว่าเป็นความผิดหรือไม่ทำได้ค่อนข้างยาก และมีความซ้ำซ้อนกับวินัยข้าราชการ ดังนั้นมาตรการลงโทษ จึงไม่มีความจำเป็นสำหรับจริยธรรมของข้าราชการ นอกจากนี้มีการเสนอแนะให้กลุ่มงานคຸ້ມກອງຈຽຍຮຽມฯ ไม่ต้องมีอำนาจในการลงโทษ ควรเป็นการทำงานลักษณะการให้คุณ การส่งเสริมยกย่อง ให้รางวัลผู้มีจริยธรรม อย่างไรก็ตามควรกำหนดกลไก มาตรการการลงโทษให้ชัดเจนว่า ถ้ามีเรื่องร้องเรียนมาที่กลุ่มงานคຸ້ມກອງຈຽຍຮຽມฯ ต้องมีกลไกหรือหน่วยคัดแยกเรื่องร้องทุกข์ให้ชัดเจนว่าเป็นการประพฤติผิดตามประมวลจริยธรรมหรือเรื่องใดเป็นการผิดวินัย นอกจากนี้ให้นำการประพฤติตามจริยธรรมไปผูกติดไว้กับการประเมินผลการปฏิบัติราชการ

6.2.4. มาตรการในการส่งเสริมการนำประมวลจริยธรรมไปปฏิบัติ

ข้อเสนอแนะที่สำคัญสรุปดังนี้

1) ผู้บริหารต้องให้ความสำคัญและควรสนับสนุนให้มากขึ้น การให้ความสำคัญของผู้บริหาร จะทำให้บุคลากรผู้รับผิดชอบมีขวัญกำลังใจที่จะปฏิบัติงาน ผู้บริหารควรปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) ควรดำเนินการเสริมสร้างจิตสำนึกให้แก่ผู้บริหาร

2) ควรมีการเผยแพร่ประมวลฯ ให้ข้าราชการในหน่วยงานทราบอย่างต่อเนื่อง มีการดำเนินการ

ขับเคลื่อนต่อเนื่องจริงจัง และสอดแทรกเรื่องการปฏิบัติตามประมวลทุกครั้งที่มีการอบรม สัมมนา ประชุม ฅູງານ และ นำเสนอผลการปฏิบัติดีของเจ้าหน้าที่ และผลการปฏิบัติที่ไม่ดี เพื่อให้ทุกคนทราบ

3) สำนักงาน ก.พ. ควรทำคู่มือมาตรฐานกลางของมาตรการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมให้หน่วยงานต่างๆ และให้มีสภาพบังคับใช้เพื่อให้หน่วยงาน ได้นำไปปฏิบัติ เพราะการหน่วยงานดำเนินการทำเอง ทำให้ไม่มีมาตรฐานที่แน่นอน และให้สำนักงาน ก.พ. กำหนดมาตรฐานกลางของมาตรการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม

4) ควรมีการกำหนดระเบียบแบบแผน การดำเนินงานที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม กำหนดบทลงโทษที่ชัดเจน และมีหน่วยงานรับผิดชอบอย่างชัดเจน สร้างความชัดเจน เกี่ยวกับความผิดวินัยและการผิดจริยธรรมเพราะปัจจุบันมีความซ้ำซ้อน ซึ่งการลงโทษทางวินัยมีน้ำหนักมากกว่า ทำให้การลงโทษทางจริยธรรมไม่เกิดผล

5) แนวทางการดำเนินการด้านส่งเสริมจริยธรรมควรเป็นเชิงบวก สร้างสรรค์ พัฒนา สร้างมาตรการส่งเสริมการปฏิบัติตามจริยธรรม เช่น การให้รางวัล การนำเสนอเป็นตัวอย่างให้ข้าราชการทั่วไปได้รับรู้ ผู้ปฏิบัติตามประมวล ควรได้รับความดีความชอบ เช่น เลื่อนขั้นเงินเดือนมากกว่าคนที่ไม่ปฏิบัติตาม อีกทั้งทำให้การปฏิบัติตามข้อบัญญัติจริยธรรม เป็นสิ่งที่ออกมาจากใจของทุกคน เป็นวิถีการดำเนินงานปกติ ไม่ใช่กระบวนการดำเนินงานอย่างตั้งใจ และเกิดผลอย่างชัดเจนของผลการกระทำนั้น โดยการยกย่องทำให้เกิดความภาคภูมิใจ สำหรับผู้ที่ไม่ประพฤติตามข้อบัญญัติฯ มีข้อลงโทษทางวินัยอยู่แล้ว

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยเรื่องจริยธรรมข้าราชการพลเรือนด้วยการสำรวจ การวิเคราะห์เอกสารและการสนทนากลุ่มย่อย คณะผู้วิจัยขอเสนอแนะข้อเสนอทางนโยบายและข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการดังนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

สำหรับข้อเสนอเชิงนโยบายจะนำเสนอ สี่ประเด็นดังนี้

ประการแรก เนื่องจากในด้านจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ประเทศไทยใช้กฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน เป็นต้น อีกทั้งประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนถูกมองเป็นเสมือนแนวทางในการประพฤติด้านจริยธรรมเสีย

มากกว่า แต่การนำมาวิเคราะห์จำเป็นต้องวิเคราะห์ที่เนื้อหาสาระ ต้องไปเชื่อมโยงกับระเบียบข้าราชการพลเรือนที่มีเรื่องวินัย และสืบเนื่องจาก กฎหมายระบุว่า การออกกฎหมายมากระทบสิทธิของประชาชนได้ ต้องมีระดับกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติฯ หากกฎหมายที่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติฯ ไม่สามารถไปบังคับเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลได้ ปัญหาก็คือประมวลจริยธรรม ไม่ใช่ พระราชบัญญัติฯ ดังนั้น ข้าราชการส่วนใหญ่จะตีความว่าประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนว่า ไม่มีสภาพบังคับ เหมือนพระราชบัญญัติฯ ดังนั้นจึงขาดการให้ความสำคัญอย่างจริงจัง การสร้างความเข้าใจระหว่างฝ่ายนโยบายและฝ่ายปฏิบัติ เพราะประมวลจริยธรรมได้กำหนดเรื่องการบังคับโทษไว้อย่างชัดเจนในข้อ 18 และข้อ 19 จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องสร้างความชัดเจนของสภาพบังคับของประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน เพื่อนำไปสู่การนำไปปฏิบัติที่บรรลุประสิทธิผลต่อไป

ประการที่สอง ประเด็นการกำหนดงบประมาณรองรับ สืบเนื่องจากผลการวิจัยมีการอ้างถึงการขาดงบประมาณสนับสนุนกิจกรรมด้านส่งเสริมจริยธรรม ดังนั้นฝ่ายนโยบายและสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) ควรสร้างความชัดเจนในการส่งเสริมจริยธรรมให้หน่วยงานต่างๆ ว่าต้องมีการจัดทำแผนงาน หรือ โครงการ หรือยุทธศาสตร์ขององค์กรหรือไม่อย่างไร เนื่องจากการประเมินผลการทำงานของระบบราชการกำหนดการประเมินผลสัมฤทธิ์ และกำหนดตัวชี้วัด ดังนั้นการสร้างแรงจูงใจให้ข้าราชการเข้ามามีส่วนร่วมควรต้องกำหนดกิจกรรมส่งเสริมจริยธรรมไว้ในแผนงาน โครงการ หรือยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ซึ่งหากต้องการวัดเพียงแค่ผลลัพธ์ ผลผลิตของกิจกรรมก็อาจเสนอให้ทุกหน่วยงานกำหนดกิจกรรมส่งเสริมจริยธรรมไว้ในแผนงานของหน่วยงาน แต่หากต้องการวัดผลสัมฤทธิ์ก็ควรผลักดันให้การส่งเสริมกิจกรรมจริยธรรมเป็นยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ทั้งนี้ไม่ว่าในกรณีใดหากเชื่อมโยงให้กิจกรรมส่งเสริมจริยธรรมเป็นแผนงานหรือยุทธศาสตร์ ก็ย่อมสร้างความคล่องตัวให้หน่วยงานสามารถผูกติดกับงบประมาณของหน่วยงานได้ เพื่อให้สำนักงานงบประมาณเห็นชอบการใช้งบประมาณในกิจกรรมเหล่านั้น

ประการที่สาม ตัวแปรที่สำคัญในการนำประมวลจริยธรรมไปปฏิบัติให้ได้ผลคือผู้บริหารของหน่วยงาน ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) ควรกำหนดตัวชี้วัดด้านจริยธรรมของผู้บริหารองค์กรเมื่อใดก็ตามที่มีการแต่งตั้งระดับผู้บริหารของหน่วยงาน ควรใช้

ตัวชี้วัดด้านจริยธรรมเป็นองค์ประกอบหลักสำคัญ โดยการติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์ด้วยการใช้แบบสำรวจความคิดเห็นข้าราชการในหน่วยงานทุกคนโดยไม่เปิดเผยข้อมูลของผู้ให้ข้อมูล เป็นต้น เพื่อให้ผู้ที่ขึ้นมาเป็นผู้บริหารต้องอยู่ในกรอบที่พึงงามเป็นแบบอย่างที่ดีของบุคลากรต่อไป นอกจากนี้ควรผลักดันให้มีการนำมาตรการด้านการแจ้งเบาะแส (whistle blower) มาใช้หรือผลักดันกฎหมายด้านนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสรื้อออกมาเป็นกหวีดโดยมีกฎหมายรับรองอย่างจริงจัง

ประการที่สี่ การศึกษาปัจจัยด้านวัฒนธรรมขององค์กรและค่านิยมของข้าราชการในระดับมหภาคและจุลภาคเนื่องจากเป็นปัจจัยสำคัญที่อาจส่งเสริมหรือไม่ส่งเสริมจริยธรรมขององค์กร ควรมีการศึกษาเชิงลึกว่าองค์กรแต่ละองค์กรมีวัฒนธรรมองค์กรแบบใดและค่านิยมของข้าราชการพลเรือนในองค์กรเหล่านั้นมีค่านิยมแบบใดเป็นค่านิยมที่ส่งเสริมหรือไม่ส่งเสริมจริยธรรมขององค์กร แต่ในอย่างไรบ้าง สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ควรจะเป็นหน่วยงานหลักในการผลักดันการศึกษาเพื่อประโยชน์ในการกำหนดนโยบายด้านจริยธรรมหรือด้านอื่นๆ เพื่อสามารถปรับแนวทางการให้หน่วยงานราชการนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างบรรลุประสิทธิผล

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

สำหรับข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการขอเสนอสามประเด็น ดังนี้

ประการแรก การกำหนดหน่วยงานและบุคลากรรับผิดชอบให้ชัดเจน เนื่องจากระบบข้าราชการพลเรือนเป็นการบริหารราชการที่ระบุดึงกฎระเบียบว่าใช้บังคับกับใคร ดังนั้นการนำประมวลจริยธรรมไปปฏิบัติย่อมส่งผลต่อข้าราชการทุกคน อย่างไรก็ตามการกำหนดบทลงโทษและกำหนดผู้มีอำนาจในหน่วยงานที่จะเป็นผู้มีอำนาจ ในการควบคุม ติดตามประเมินผลย่อมเป็นสิ่งสำคัญ ดังนั้นการกำหนดหน่วยงานและบุคลากรผู้รับผิดชอบกิจกรรมด้านจริยธรรมให้ชัดเจนเพื่อรองรับการนำนโยบายมาปฏิบัติให้บรรลุประสิทธิผล จำเป็นต้องมีการดำเนินการให้สอดคล้องโดยเร่งด่วน ทุกหน่วยงานที่นำประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนไปปฏิบัติควรให้ความสำคัญกับการจัดตั้งหน่วยงาน คณะทำงาน หรือบุคลากร โดยจัดการบริหารสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจนเพื่อรับผิดชอบงานด้านจริยธรรมของหน่วยงาน นั่นคือต้องกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับหน่วยงานและบุคลากรที่รับผิดชอบด้านจริยธรรมขององค์กร ไม่ใช่เป็นงานฝากกับหน่วยงานใดๆ เพื่อให้บุคลากรทุกคนเห็นความสำคัญ

ของงานด้านจริยธรรมที่ต้องเป็นเรื่องหลักของหน่วยงาน ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติเพราะการมีหน่วยงานและบุคลากรรองรับชัดเจนย่อมทำให้การส่งเสริมกิจกรรมด้านจริยธรรมมีเจ้าภาพหลัก มีการติดตามประเมินผล อย่างต่อเนื่องต่อไป

ประการที่สอง การสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ข้าราชการในหน่วยงาน โดยการกำหนดเกณฑ์การให้ทุนให้โทษที่ชัดเจน เพื่อให้การนำไปปฏิบัติบรรลุประสิทธิผล โดยที่มาตรการลงโทษต้องดำเนินการอย่างจริงจังเพื่อเป็นการยับยั้งไม่ให้ข้าราชการประพฤติดิจจริยธรรม และข้าราชการที่ประพฤติดิจจริยธรรมผิดเพียงเล็กน้อยก็ไม่กล้าทำผิดซ้ำอีกเพื่อให้เห็นความสำคัญของประมวลจริยธรรมฯ ที่ต้องถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด

ประการที่สาม ความจริงจังในการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องอาศัยความตั้งใจและเจตนาที่ดีของผู้บริหารหน่วยงาน ดังนั้นควรมีการส่งเสริมจริยธรรมด้วยการประกาศแจ้งให้ข้าราชการในหน่วยงานรับทราบและถือปฏิบัติแนวทางข้อประพฤติด้านจริยธรรมและการกำหนดบทลงโทษเพื่อเป็นการป้องปรามให้ข้าราชการของหน่วยงานตระหนักถึงและนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง ซึ่งการแจ้งเตือนดังกล่าวต้องทำอย่างต่อเนื่อง เช่นการประกาศเสียงตามเสียงภายในองค์กร การสร้างวีดิทัศน์ ภาพยนตร์เกี่ยวกับการแนวประพฤติที่ดี หรือบทลงโทษโดยสร้างเป็นภาพยนตร์กรณีศึกษาเพื่อเตือนใจให้ข้าราชการตระหนักอยู่ตลอดเวลา

บรรณานุกรม

กิริติ บุญเจือ.(2551).คุณธรรม-จริยธรรมต่างกันอย่างไร เดลินิวส์ออนไลน์ (26 เมษายน

2551), คัดลอกเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2552 จาก

http://www.dailynews.co.th/web/html/popup_news/Default.aspx?Newsid=161902&NewsType=1&Template=1

กลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม. (2556). ระเบียบคุณธรรม. กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข.

คัดลอกเมื่อวันที่ 2 มกราคม 2556, จาก

http://ethics.anamai.moph.go.th/blog_content.php?id=14

กลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม. (2556). จริยธรรมข้าราชการ สำนักงานประมาณ. สำนักงานประมาณ.

คัดลอก

เมื่อวันที่ 2 มกราคม 2556 จาก

<http://www.bb.go.th/bbethic/content.asp?option=viewdetail&ifmid=51111.93415602114112172111211&dshead=%B4%D2%C7%B9%EC%E2%CB%C5%B4&foldercode=2114112172111211>

กลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม. (2556). กลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงวัฒนธรรม.

คัดลอก

เมื่อวันที่ 2 มกราคม 2556 จาก <http://www.m-culture.go.th/ethics/>

ชนิษฐา สารพิมพ์. (2554). รายงานการสำรวจสถานภาพจริยธรรมข้าราชการพลเรือน. ศูนย์ส่งเสริม

จริยธรรม สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ. คัดลอกเมื่อ 2 มกราคม 2556 จาก

http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/files/BRD_Reserch/thesis%20knowledge/18_Feb_2013/180213.pdf

ข้อบังคับ ก.พ.ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2537 (2537). ราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศ

ทั่วไป เล่ม 111 ตอนที่ 19 ง ลงวันที่ 8 มีนาคม 2537.

กณพศ สัทธิลี. (2548). การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบด้านจริยธรรมในการทำงานกับ
ประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล. คัดลอกเมื่อ 20 สิงหาคม 2555 จาก

<http://www.moralcenter.or.th/oldweb/web/moral/newweb/th/research/> .

จำเริญรัตน์ เจือจันทร์. (2548). จริยศาสตร์ : ทฤษฎีจริยธรรมสำหรับนักบริหารการศึกษา .

กรุงเทพมหานคร :

โอ.เอส.พรินต์ติ้งเฮาส์.

จรวยพร ธรณินทร์. (2552). ความหมายและหลักการของคุณธรรม ศีลธรรม จริยธรรม

คัดลอกเมื่อ 24 เมษายน 2553 จาก

<http://www.charuaypontorranin.com/index.php?lay=show&ac=article&Id=5375831&Ntype=>

6

ดิน ปรัชญพฤทธิ. (2537). “วิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณของระบบราชการและข้าราชการใน
ต่างประเทศ

รัชกาลที่ 5 และปัจจุบัน”. วาสารข้าราชการ. ปีที่ 39 ฉบับที่ 3 พฤษภาคม-มิถุนายน 2537, หน้า9-

12

ดิน ปรัชญพฤทธิ. (2551). “วิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณ,” วาสารผู้ตรวจการแผ่นดิน. ปีที่ 1 ฉบับที่ 4
ตุลาคม-

ธันวาคม 2551, หน้า 25- 80.

ดวงเดือน พันธุมนาวิน. (2536). การพัฒนาจริยธรรมผู้ได้บังคับบัญชา. ชุดฝึกอบรมทางไกล หลักสูตร
การบริหาร

สำหรับหัวหน้าส่วนราชการในภูมิภาค. กรุงเทพฯ สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน. สำนักงาน
คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.

ดวงเดือน พันธุมนาวิน. (2538). ทฤษฎีต้นไม้อจริยธรรม: การวิจัยและการพัฒนาบุคลากร. สถาบัน

บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ดวงเดือน พันธุมนาวิน. (2550). การสังเคราะห์งานวิจัยเกี่ยวกับคุณธรรมจริยธรรมในประเทศไทยและ

ต่างประเทศ. คัดลอกเมื่อ 20 สิงหาคม 2555 จาก

<http://www.moralcenter.or.th/oldweb/web/moral/newweb/th/research/>

ทิสนา แคมมณี. (2546) การพัฒนาคุณธรรมจริยธรรมและค่านิยม : จากทฤษฎีสู่ปฏิบัติ. กรุงเทพมหานคร :

เมธีทิพย์.

นฤนันท์ สุริยมนิพราหม อินพรมเต็มดวง รัตนทัศนียเนตร หงษ์ไกรเลิศ วัลย์ลดา วรกานตศิริ. (2548).
คุณธรรมจริยธรรมที่มีผลต่อการบริหารจัดการ ขององค์การบริหารส่วนตำบล คณะสังคม
ศาสตร์

และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล คัดลอกเมื่อ สิงหาคม 2555 จาก

<http://www.moralcenter.or.th/oldweb/web/moral/newweb/th/research/>

นางลักษณ์ หอตระกูล. (2551). “จรรยาข้าราชการพลเรือนสามัญ,” วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน. ปีที่1
ฉบับที่ 4

ตค.-ธค. 2551.

ประกาศสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2551). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 125 ตอนพิเศษ 58 ง (21
มีนาคม).

ประกาศสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2548). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 122 ตอนพิเศษ 34 ง (12
เมษายน).ประกาศรี สี่ห้าไฟ. (2543) พื้นฐานการศึกษาทางศาสนาและจริยธรรม .
กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย.

ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน 2552. (2552). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม126 ตอนพิเศษ162 ง (5
พฤศจิกายน).

ไพฑูรย์ สมแก้ว ปราโมทย์ สังข์หาญ และวัชชัย พรหมพันธุ์ใจ. (2548). การวิจัยเพื่อส่งเสริมธรรมภิ
บาลใน

ระดับท้องถิ่นกรณีศึกษาช่องทางทุจริตในระดับตำบล :ปัญหาและแนวทางแก้ไขเพื่อพัฒนา
คุณธรรมจริยธรรมเชิงโครงสร้างระดับท้องถิ่น. คัดลอกเมื่อ 20 สิงหาคม 2555 จาก

<http://www.moralcenter.or.th/oldweb/web/moral/newweb/th/research/>

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน 2535. (2535).ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 109 ตอนที่ 31 (31
มีนาคม).

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน 2551. (2551). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 125 ตอนที่ 22 ก (25
มกราคม 2551)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534. (2534).ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 108 ตอนที่ 216
ฉบับพิเศษ (9 ธันวาคม).

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. (2540). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก (11 ตุลาคม).

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (2550). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก (24 สิงหาคม).

ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. 2537. (2537). ประกาศ ณ วันที่ 25 มีนาคม

พ.ศ. 2537.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547. ประกาศเมื่อวันที่ 13 มกราคม 2547.

วริยา ชินวรรณโณ. (2546). (บรรณาธิการ). **จริยธรรมในวิชาชีพ**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์.

วิรัช วิรัชนิการวรรณ. (2547). “ค่านิยมของข้าราชการไทยในยุคปฏิรูประบอบราชการ,” **วารสารศาลรัฐธรรมนูญ**.

กันยายน-ธันวาคม 2547; ปีที่ 6 (18): หน้า 28-51.

วิรัช วิรัชนิการวรรณ. (2549). “การพัฒนาจริยธรรมของข้าราชการ” **รัฐาภิรักษ์** นิตยสารวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. ตค.-ธค. 2549; ปีที่ 48 (4): หน้า.37-55.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.). (2549). **รายงานการวิจัย โครงการรณรงค์**

เผยแพร่ค่านิยมรักความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อจัดทำคู่มือข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ. กรุงเทพมหานคร: พิมพ์ที่คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.

สำนักงาน ก.พ.(2554). “The Challenges of Ethical Promotion Work: Experience in Indonesian Civil Service. Indonesian Country Paper For Seminar on Ethics Promotion in the Civil Service May 25-27, 2011 Thailand.” Ethics Promotion and Information Center, Civil Service Training Institute.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2551). **ประมวลจริยธรรมและจรรยาข้าราชการพลเรือน: โครงการ**

ประชุมชี้แจงยุทธศาสตร์การส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมในภาครัฐ และประมวลจริยธรรมและจรรยาข้าราชการพลเรือน. คัดลอกเมื่อ 24 เมษายน 2552.จาก

<http://www.ocsc.go.th/ocsccms/frontweb/view.jsp?categoryID=CAT0001950>

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2555). **โครงการส่งเสริมความโปร่งใสในราชการ**
สำหรับ

หน่วยงานด้านนโยบายการบริหารด้านการบังคับใช้กฎหมายและด้านสนับสนุนวิชาการ

คัดลอกเมื่อ 2 ตุลาคม 2555, จาก

http://www.ocsc.go.th/ocsccms/uploads/File/CSTI_EPC2009/KM/53TR/03.pdf

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) (2556). **ประมวลจริยธรรมข้าราชการพล**
เรือน.

สำนักงาน ก.พ. คัดลอก เมื่อวันที่ 2 มกราคม 2556, จาก

http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/index.php?option=com_content&view=category&id=529

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (2553).

ภาษาอังกฤษ

Arthur, J. (1996). **Morality and Moral Controversies**. 4th New Jersey: Prentice Hall.

Freeman, Samuel. "Rawls". New York: Routledge. 2007 Rawls, p.53 revised edition;
p.60 old 1971 first edition.

Gutmann, A. and Thompson and Amy Gutman. (1998). **Ethics and Politics Cases and**
Comments. 3rd. Chicago: Nelson-Hall Publishers.

Kant, I. (1996). The Fundamental Principles of the Metaphysic of Morals In **Morality**
and Moral Controversies, ed. John Arthur, 55-65. New Jersey: Prentice Hall.

Mill, J. S. (1996). Utilitarianism, In **Morality and Moral Controversies** ed. John
Arthur, 55-65. New Jersey: Prentice Hall.

National Government Ethics Survey, (NGES). (2007). **National Government Ethic Survey,**
NGES). Retrieved on 5 Feb 2012, from

http://www.ethics.org/files/u5/The_National_Government_Ethics_Survey.pdf

Patton, C. V. and Sawicki, D. S. (1993). **Basic Methods of Policy Analysis and**
Planning. New Jersey: Prentice Hall.

Pollock, J. M. (2007). **Ethical Dilemmas and Decisions in Criminal Justice**. 5th . CA:

Thomas Wadsworth.

Takata, Y. (2554). The Public Service Ethics System in Japan. Seminar on Ethics Promotion in the Civil Service May 25-27, 2011, Thailand.

ภาคผนวก

ข้อวิพากษ์ของ นาสาณวิทย์ ไกรฤกษ์

ข้อวิพากษ์เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2555

ต้องการให้เพิ่มเติมประเด็นต่อไปในงานวิจัย

คุณลักษณะที่ข้าราชการพึงมี “หลักราชการ 10 ประการ” จาก พระราชบัญญัติรัชกาลที่ 6 ดังกล่าวถึง
หลักคุณธรรมและจริยธรรมในวิชาชีพข้าราชการ 10 ประการดังนี้

- ความสามารถ
- ความเพียร
- ความมีไหวพริบ
- ความรู้เท่าถึงการณ
- ความซื่อตรงต่อหน้าที่
- ความซื่อตรงต่อคนทั่วไป
- ความรู้จักนินยคน
- ความรู้จักผ่อนผัน
- ความมีหลักฐาน
- ความจงรักภักดี

ซึ่งคุณธรรมต่อตนเอง ปรากฏตาม ข้อ 1 ถึง ข้อ 3

ส่วนคุณธรรมต่อหน้าที่ ปรากฏตามข้อ 4 ถึงข้อ 9

คุณธรรมต่อพระมหากษัตริย์ ปรากฏตามข้อ 10

นอกจากนี้ หลักการให้ข้าราชการมีคุณธรรม ที่ปรากฏในคำปรารภในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2471(2471) ระบุไว้ว่า

โดยที่มีพระราชประสงค์จะทรงวางระเบียบข้าราชการพลเรือนให้เป็นไปในทางเลือกสรรผู้มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการเป็นอาชีพ *ไม่มีกังวลด้วยการแสวงหาผลประโยชน์ในทางอื่น* ส่วนฝ่ายข้าราชการก็ให้ได้รับประโยชน์ยิ่งขึ้น เนื่องจากความสละพร้อมด้วยข้าราชการซึ่งมีความสามารถและรอบรู้ในวิถีและอุบายของราชการ *กับทั้งหน้าที่และวินัยอันตนพึงรักษาเป็นนิตยกาล*

ต่อมาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ได้ระบุถึงหลักการให้ข้าราชการมีคุณธรรม (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535) ไว้ในมาตรา 91 กล่าวคือ

“*มาตรา 91* ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องถือและปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการ และ*จรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน*ตามข้อบังคับที่ ก.พ.กำหนด” (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535)

นอกจากนี้ ข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2537 ได้ระบุเรื่องจรรยาบรรณไว้ 15 ประเด็นดังนี้

- จรรยาบรรณต่อตนเอง-3 ข้อ
- จรรยาบรรณต่อหน่วยงาน-4 ข้อ
- จรรยาบรรณต่อผู้บังคับบัญชา ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชา และผู้ร่วมงาน-5 ข้อ
- จรรยาบรรณต่อประชาชนและสังคม-3 ข้อ

ปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ระบุถึง หลักการให้ข้าราชการมีคุณธรรม (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551) ปรากฏในมาตราต่างๆดังนี้

มาตรา 34 การจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนต้องเป็นไปเพื่อผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความเป็นประสิทธิภาพ และความคุ้มค่า โดยให้ข้าราชการปฏิบัติราชการอย่างมีคุณภาพ **คุณธรรม** และมีคุณภาพชีวิตที่ดี

มาตรา 52 การสรรหาเพื่อให้ได้บุคคลมาบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ต้องเป็นไปตาม**ระบบคุณธรรมและคำนึงถึงพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคล**ดังกล่าว.....”

มาตรา 72 ให้ส่วนราชการมีหน้าที่ดำเนินการให้มีการเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อให้ข้าราชการพลเรือนสามัญมีคุณภาพ **คุณธรรม จริยธรรม**.....”

มาตรา 74 ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดประพฤติตนอยู่ใน**จรรยา**และระเบียบวินัย.....
ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาเลื่อนเงินเดือนให้ตามควรแก่กรณีตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. และจะให้บำเหน็จความชอบอย่างอื่นซึ่งอาจเป็นคำชมเชย.....”

มาตรา 78 ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษา**จรรยา**ข้าราชการตามที่ส่วนราชการกำหนดไว้.....
ให้ส่วนราชการกำหนดข้อบังคับว่าด้วย**จรรยาข้าราชการ**เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะงานในส่วนราชการนั้นตามหลักวิชาและจรรยาวิชาชีพ.....”

มาตรา 79 ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไม่ปฏิบัติตาม**จรรยาข้าราชการ**อันมิใช่คามผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาตักเตือน นำไปประกอบการพิจารณาแต่งตั้ง เลื่อนเงินเดือน หรือสั่งให้ข้าราชการผู้นั้นได้รับการพัฒนา”

- ต้องตรวจสอบหน่วยงานที่ปฏิบัติตามประมวล ฯ หรือไม่อย่างไรจากสำนักงาน ก.พ. และผู้ตรวจการแผ่นดิน(กรณีจะเน้นเฉพาะข้าราชการพลเรือนสามัญ)
- ควรจำแนกประเภทของหน่วยงานที่ปฏิบัติตามประมวล ฯ หรือไม่อย่างไร
 - ปฏิบัติตามอย่างครบถ้วนสมบูรณ์
 - ปฏิบัติไม่ครบถ้วน (เช่น ขาดข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการ ไม่มีการแต่งตั้งรองหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบ ไม่มีการตั้งกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม ไม่มีการตั้งคณะกรรมการจริยธรรม ไม่มีการกำหนดกลไกวิธีการในการปฏิบัติตามประมวล ไม่มีการกำหนดนโยบาย/แผนงาน/โครงการ/งบประมาณรองรับ รวมทั้งไม่มีการวางระบบส่งเสริมติดตามประเมินผล ไม่เคยเรียกประชุมคณะกรรมการจริยธรรม ฯลฯ)
- สาเหตุของการไม่ปฏิบัติตามประมวลอย่างครบถ้วนสมบูรณ์(เช่น ไม่ให้ความสำคัญต่อเรื่องนี้ ขาดนโยบายและวิธีการทำงานที่ชัดเจน ส่วนราชการมีปัญหาเรื่องคุณธรรมมาก ขาดคนทำงานในกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม ฯลฯ)
- ข้อสังเกต ควรต้องวิจัยบทบาทของกลไกต่าง ๆ

4.1 บทบาทหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการกำกับดูแลการปฏิบัติตามประมวล ฯ (มาตรา 280 ตามรัฐธรรมนูญ ฯ ปี 2550 บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะหรือให้คำแนะนำในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรม ส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีจิตสำนึกในด้านจริยธรรม รวมทั้งมีหน้าที่รายงานการกระทำที่มีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม เพื่อให้ผู้ที่รับผิดชอบในการบังคับการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมตามมาตรา 279)

4.2 บทบาทหน้าที่ของ ก.พ. ในการควบคุมกำกับให้มีการปฏิบัติตามประมวล ฯ อย่างทั่วถึงและจริงจัง(ติดตาม สอดส่อง การใช้บังคับและการปฏิบัติตามประมวล ฯ /ประสานงานกับผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้การปฏิบัติตามประมวล ฯ มีผลใช้บังคับอย่างจริงจัง)

4.3 บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการจริยธรรม(ควบคุม กำกับ ส่งเสริม การใช้บังคับประมวล ฯ ในส่วนราชการ)

4.4 บทบาทหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาทุกระดับ และบทบาทหน้าที่ของกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมของส่วนราชการ
- การปฏิบัติตามประมวล ฯ มีผลให้ปัญหาด้านคุณธรรมในหน่วยงานลดลงหรือไม่อย่างไร
- ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่น ๆ ได้ดำเนินการหรือไม่อย่างไร(ถ้ามีโอกาส)
- ในการจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับมาตรการในการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนในระดับปฏิบัติและระดับผู้บริหาร ควรครอบคลุมข้อเสนอสำหรับรองหัวหน้าส่วนราชการที่รับผิดชอบเรื่องนี้/กลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม/ คณะกรรมการจริยธรรมประจำส่วนราชการ/ ก.พ. / ผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งรับผิดชอบกำกับดูแลเรื่องนี้ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

[illegible]

สำหรับการวิจัยครั้งต่อไปน่าจะมีการศึกษาเปรียบเทียบหรือเพิ่มข้อมูลที่ควรศึกษาไปด้วยกันคือจริยธรรม
ข้าราชการประเภทอื่นๆเช่นทางการศึกษา มหาวิทยาลัย ตุลาการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตำรวจ ใน
เชิงเปรียบเทียบ

สำหรับบทที่ 4 ผลการวิจัย พบว่าผลการวิจัยที่ได้พบจากการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิพากษ์คิดว่าคำตอบที่ได้รับคิดว่าใช่ ตัวอย่างเช่น ส่วนใหญ่รู้และเข้าใจมากถึง เกือบ 90% แต่มีเพียง 12.7% ที่ไม่รู้ น่าจะศึกษาต่อไปว่า เพราะอะไรกลุ่มข้าราชการเหล่านี้ถึงไม่รู้ไม่รับทราบประมวลจริยธรรมฯ

ที่น่าสนใจคือ พบว่า 40% ระบุว่าการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมจะไม่ใช้ความผิดทางวินัย ซึ่งต้องทำให้ฝ่ายที่เกี่ยวข้องต้องกลับไปทบทวนเช่นกันว่าต้องให้ความรู้ที่ถูกต้องแก่ข้าราชการพลเรือนเพราะในความเป็นจริงประมวลจริยธรรมฯมีผลทางกฎหมายทั้งนั้นถ้าไม่ถือปฏิบัติผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมถือเป็นความผิดวินัย

“ประมวลจริยธรรม ข้อ ๑๘ กำหนดว่า การฝ่าฝืนจริยธรรมของประมวลจริยธรรมฯ เป็นความผิดวินัยตามกฎหมายว่าด้วยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๓๗ แล้วแต่กรณี และ ข้อ ๑๙ กำหนดว่า เมื่อมีการฝ่าฝืนจริยธรรม ผู้บังคับบัญชาอาจสั่งลงโทษทางวินัย ว่ากล่าวตักเตือน ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือสั่งให้ได้รับการพัฒนาตามที่เห็นสมควร”

ต่อมาในประเด็นการมีหน่วยงานเฉพาะมาดูแลงานด้านนี้โดยตรงนั้น ผลงานวิจัยระบุว่าข้าราชการพลเรือน 40% ไม่ทราบว่าหน่วยงานใดดูแล อีกทั้งพบว่าประมาณ 40% ระบุว่าไม่ทราบแนวปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมฯ ซึ่งสะท้อนว่าต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้มากขึ้น

ที่สำคัญ งานวิจัย ได้สอบถาม “สภาพการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมฯของข้าราชการในหน่วยงานที่พบเห็นมากที่สุด” และพบว่าข้าราชการพลเรือน 1 คนใน 10 คนได้ระบุว่ามีการพบเห็นความผิดเกี่ยวกับ การไม่ยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กลุ่มตัวอย่างประมาณ 1 ใน 10 ส่วนหรือร้อยละ 11.4) ซึ่งข้อนี้เห็นว่าน่าสนใจมากควรต้องมีการศึกษาค้นคว้าในงานวิจัยครั้งต่อไป

นอกจากนี้ พบว่าข้าราชการ 40% เห็นว่าพบเห็นว่ามีข้าราชการพลเรือนด้วยกันทำผิดแล้ว แต่กลับต้อง “ปล่อยไป หรือปล่อยให้ไปตามกฎหมาย/แกว่งเท้าหาเสี้ยน/ตามบุญตามกรรม” ซึ่งผลการวิจัยทำให้นับว่าต้อง กลับมาดูกระบวนการทำงานของฝ่ายดูแลด้านจริยธรรม เพราะไม่ควรมีเหตุการณ์ในลักษณะนี้เกิดขึ้นอีกต่อไป

ทั้งนี้กฎหมายข้าราชการพลเรือนปี 2551 ได้กำหนดไว้แล้วว่าถ้าข้าราชการผู้ใดรู้เห็นสิ่งที่ไม่ดี ไม่ถามให้แจ้งผู้บังคับบัญชา

อย่างเช่น หากข้าราชการ ฝ่าฝืนจริยธรรม ต้องพิจารณาการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนนั้นเป็นกรณีๆ ไป ดังนี้

- 1) หากพบว่าเป็นความผิดเล็กน้อย ยังไม่ถึงขั้นเป็นความผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาอาจว่ากล่าวตักเตือน ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ หรือสั่งให้ได้รับการพัฒนาตามที่เห็นสมควร
- 2) หากพบว่าเป็นความผิดวินัย ต้องรับโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ข้อค้นพบของงานวิจัยที่สำคัญคือ พบว่า 70% ของข้าราชการระบุว่า การขับเคลื่อนจะให้ได้ผลต้องใช้งบประมาณ นั่นคือส่วนใหญ่ระบุว่าขาดงบประมาณมาขับเคลื่อน ซึ่งผู้วิพากษ์เห็นว่าในประเด็นนี้การขับเคลื่อนประมวลจริยธรรม ไม่จำเป็นต้องใช้งบประมาณเลย ซึ่งในประเด็นคิดว่า สำนักงานข้าราชการพลเรือนต้องไปทำความเข้าใจกับกรมกองต่างๆในเรื่องเหล่านี้ต่อไป และผู้วิพากษ์เห็นด้วยกับการเสนอเรื่องกฎหมายการแจ้งเบาะแส (whistle blower) ที่งานวิจัยครั้งนี้ได้เสนอไว้